



# Regione Lombardia

## LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N° XI / 1702

Seduta del 03/06/2019

Presidente

**ATTILIO FONTANA**

Assessori regionali

FABRIZIO SALA *Vice Presidente*  
STEFANO BOLOGNINI  
MARTINA CAMBIAGHI  
DAVIDE CARLO CAPARINI  
RAFFAELE CATTANEO  
RICCARDO DE CORATO  
MELANIA DE NICHILLO RIZZOLI  
PIETRO FORONI

GIULIO GALLERA  
STEFANO BRUNO GALLI  
LARA MAGONI  
ALESSANDRO MATTINZOLI  
SILVIA PIANI  
FABIO ROLFI  
MASSIMO SERTORI  
CLAUDIA MARIA TERZI

Con l'assistenza del Segretario Enrico Gasparini

Su proposta dell'Assessore Alessandro Mattinzoli

Oggetto

APPROVAZIONE DEGLI "INDIRIZZI REGIONALI IN MATERIA DI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE (SUAP)" - LINEE GUIDA DI ATTUAZIONE DELL'ART. 7 DELLA LEGGE REGIONALE 19 FEBBRAIO 2014, N. 11 "IMPRESA LOMBARDIA: PER LA LIBERTA' DI IMPRESA, IL LAVORO E LA COMPETITIVITA'"

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

Il Direttore Generale Paolo Mora

Il Dirigente Anna Roberti

L'atto si compone di 54 pagine

di cui 48 pagine di allegati

parte integrante



# Regione Lombardia

## LA GIUNTA

---

### **VISTI:**

- il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133);
- la l.r. n. 11/2014 "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività" in particolare l'art. 7 che prevede la realizzazione di interventi volti a favorire l'adeguamento degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e a promuovere la riqualificazione professionale degli operatori;

**DATO ATTO** che Regione Lombardia si è da tempo operata per favorire l'attuazione della riforma di cui al D.P.R. 160/2010 e già nel corso della X Legislatura ha avviato un proficuo percorso volto a coordinare, promuovere e supportare l'innovazione e il miglioramento dei SUAP con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati;

**RICHIAMATO** il P.R.S. della XI Legislatura che:

- individua, tra le priorità strategiche che caratterizzeranno l'azione amministrativa regionale, la semplificazione, l'innovazione e la trasformazione digitale, quali leve di sviluppo che orienteranno le politiche regionali, riconoscendo che l'obiettivo di semplificazione dei procedimenti regionali e delle pubbliche amministrazioni, in ogni campo, sarà possibile attraverso un efficace ed operativo confronto col mondo del lavoro, dell'impresa e dell'impegno civico;
- prevede, tra gli interventi a sostegno del continuo "recupero di competitività" del sistema produttivo per rendere il territorio lombardo sempre più attrattivo per le imprese, nonché per accrescere l'efficienza del sistema regionale, la promozione di interventi finalizzati al miglioramento dei livelli di servizio degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e alla diffusione del fascicolo informatico d'impresa, in collaborazione con il Sistema Camerale, attraverso interventi formativi volti al rafforzamento delle competenze interne alle Amministrazioni e l'assistenza diretta agli imprenditori. In particolare, saranno adottati nuovi standard per garantire maggiore omogeneità per i procedimenti gestiti dai SUAP;



## Regione Lombardia

### LA GIUNTA

---

**RICHIAMATO** il Programma strategico per la semplificazione e trasformazione digitale XI Legislatura approvato con DGR 1042 del 17/12/2018 che prevede alla scheda n. 31 il “Miglioramento dei livelli di servizio dei SUAP lombardi”;

**RICHIAMATE** inoltre:

- la DGR n. 5009 dell'11 aprile 2016 avente ad oggetto “Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo, fra Regione Lombardia e Sistema Camerale lombardo e istituzione del collegio di indirizzo e sorveglianza” e la successiva DGR 12 novembre 2018, n. 767 che ha approvato lo schema di Accordo per lo Sviluppo Economico e la Competitività tra Regione Lombardia e sistema camerale lombardo, con decorrenza 1 gennaio 2019 e scadenza al 31 dicembre 2023, sottoscritto il 17 dicembre 2018;
- la DGR n. 6790 del 30 giugno 2017 che ha approvato le linee guida relative all'adozione e alla gestione di misure approvate nell'ambito dell'Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del Sistema Camerale lombardo”;
- la DGR n. 5020 dell'11 aprile 2016 che ha approvato, in accordo con il Sistema Camerale, un “Programma di Action Learning” per il miglioramento dei processi e delle attività degli Sportelli unici per le Attività Produttive e la diffusione del fascicolo informatico d'impresa sul territorio regionale;
- la DGR n. 6980 del 31 luglio 2017 con la quale la Giunta regionale ha approvato gli esiti del “Programma di Action Learning” e gli indirizzi per la realizzazione di ulteriori interventi di semplificazione finalizzati al raggiungimento di livelli di servizio SUAP elevati e uniformi sul territorio e alla promozione del fascicolo informatico d'impresa;
- la DGR n. 201 del 11 giugno 2018 con la quale è stato approvato, all'interno dell'Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del Sistema Camerale lombardo, il Programma “100% S.U.A.P. in Lombardia” – Programma di interventi per il miglioramento dei livelli di servizio e la semplificazione dei processi degli sportelli unici per le attività produttive;
- la DGR n. 1365 dell'11 marzo 2019 con la quale sono stati approvati la Relazione finale e gli esiti del Programma 100% SUAP in Lombardia;

**VISTI** gli “Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive



# Regione Lombardia

## LA GIUNTA

---

(SUAP)", allegato A parte integrante e sostanziale al presente provvedimento, elaborati in collaborazione con Unioncamere Lombardia all'interno dell'Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del Sistema Camerale lombardo, per l'attuazione della l.r. 11/2014, ed in particolare ai sensi dell'articolo 7 per il miglioramento dei processi e delle attività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP);

**CONSIDERATO** che gli "Indirizzi regionali" di cui al punto che precede evidenziano l'individuazione di parametri e criteri organizzativi emersi dagli esiti dei Programmi "Action Learning" e "100% SUAP" sopra detti e che risultano essere:

- tesi al miglioramento del livello dei servizi SUAP offerti alle imprese lombarde, al fine di accrescere l'attrattività imprenditoriale e produttiva del territorio regionale;
- orientati alla maggior efficienza organizzativa con l'ausilio anche di percorsi di professionalizzazione, che possano sviluppare economie di scala all'interno di un sistema virtuoso in grado di offrire livelli di servizio alle imprese sempre più efficienti e rispondenti al loro bisogno;
- su base volontaria, secondo un'adesione progressivamente incrementabile a livello territoriale e da incentivarsi secondo criteri di premialità con misure con essi coerenti;
- da aggiornare periodicamente dopo una prima fase di applicazione, anche a seguito degli esiti delle prime esperienze di adesione agli stessi;

**DATO ATTO** che i contenuti degli "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)" sono stati condivisi in seno al Gruppo di lavoro interdirezionale "Interventi di semplificazione per le Imprese" in data 13.02.19;

**DATO ATTO** che il documento "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)" è stato condiviso con gli stakeholder del Patto per lo Sviluppo in data 22.05.2019;

**RITENUTO** pertanto opportuno procedere con l'approvazione degli "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)", allegato A parte integrante e sostanziale al presente atto;



# Regione Lombardia

LA GIUNTA

---

## **STABILITO** di:

- prevedere, con successivi provvedimenti deliberativi, l'attivazione di misure di incentivazione a favore dei SUAP che si impegnino ad aderire agli "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)" finalizzate a supportarne l'organizzazione e il raggiungimento dei livelli di servizio di cui all'allegato A parte integrante e sostanziale al presente provvedimento;
- attivare un sistema di monitoraggio periodico della progressiva adesione dei SUAP agli Indirizzi regionali di cui all'allegato A parte integrante e sostanziale al presente provvedimento, secondo le modalità che saranno individuate con successivo provvedimento del Dirigente della U.O. Semplificazione per le imprese, promozione e attrattività integrata del territorio;
- demandare al Dirigente della U.O. Semplificazione per le imprese, promozione e attrattività integrata del territorio, l'assunzione di tutti gli atti conseguenti all'adozione della presente deliberazione;

**VISTA** la legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 - Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale, nonché i provvedimenti organizzativi della XI Legislatura;

**A VOTI UNANIMI** espressi nelle forme di legge;

## **DELIBERA**

1. di approvare gli "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)", allegato A parte integrante e sostanziale al presente provvedimento;
2. di demandare le modalità applicative per l'attuazione di un sistema di monitoraggio periodico della progressiva adesione dei SUAP agli Indirizzi regionali di cui all'Allegato A parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, ad un successivo provvedimento del Dirigente della U.O. Semplificazione per le imprese, promozione e attrattività integrata del territorio;
3. di demandare a successivi provvedimenti deliberativi, l'attivazione di misure di incentivazione a favore dei SUAP che si impegnino ad aderire agli



# Regione Lombardia

## LA GIUNTA

---

“Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP)” finalizzati a supportarne l'organizzazione e il raggiungimento dei livelli di servizio di cui all'allegato A parte integrante e sostanziale al presente provvedimento;

4. di demandare al Dirigente della U.O. Semplificazione per le imprese, promozione e attrattività integrata del territorio, l'assunzione di tutti gli atti conseguenti all'adozione della presente deliberazione;
5. di pubblicare il presente atto sul Bollettino Ufficiale Regione Lombardia e su [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

IL SEGRETARIO  
ENRICO GASPARINI

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge

## INDIRIZZI REGIONALI IN MATERIA DI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)

---

Linee Guida di attuazione dell'art. 7 della Legge Regionale 19 febbraio 2014, n.11  
*“Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività”*

# SOMMARIO

<b>PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>INTERVENTI, SPERIMENTAZIONI ED ESITI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE 2014-2018 PER IL MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI SERVIZIO DEI SUAP</b>	<b>5</b>
1.1. Il Suap: punto unico di accesso e di riferimento territoriale per i prestatori di servizi secondo la disciplina nazionale ed europea	5
1.2. Il Suap e la prospettiva di una “Amministrazione Unica”. La disciplina regionale di riferimento	5
1.3. Gli interventi regionali per favorire il rafforzamento della capacità amministrativa del personale	6
1.4. La centralità della <i>governance</i> per il rafforzamento della rete dei Suap	7
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>VOCAZIONE ISTITUZIONALE E MISSIONE STRATEGICA DEL SUAP. PRINCIPI GENERALI.</b>	<b>9</b>
2.1. Il Suap come paradigma organizzativo di semplificazione soggettiva e procedimentale	9
2.2. Lo Sportello: un hub telematico	10
2.3. Il rapporto tra gli Sportelli (Suap e Sue)	10
2.4. Il Suap quale driver a supporto del cambiamento e dello sviluppo locale	11
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>IL RUOLO DEL SISTEMA CAMERALE NEL RAPPORTO TRA SUAP E TERRITORI</b>	<b>13</b>
3.1. Il rapporto intercorrente tra il sistema camerale e gli attori territoriali	13
3.2. Il legame intrinseco con gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (Suap)	15
3.3. I servizi delle Camere di Commercio lombarde per il territorio	15
<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>LA NUOVA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: AMBITI OTTIMALI E DEFINIZIONE DEI LIVELLI DI SERVIZIO</b>	<b>17</b>
4.1. L’organizzazione del Suap tra efficacia ed efficienza. Ruoli, parametri organizzativi e contingenti operativi	17
4.2. Ruoli interni, attività amministrativa e Struttura organizzativa del Suap efficiente	19
4.3. Dimensionamento, parametri organizzativi, contingenti operativi	22
4.4. Bacini territoriali di erogazione del servizio e soluzioni aggregative	24
4.5. Dal Suap singolo al Suap associato. Dimensione organizzativa interna e definizione dei ruoli nell’associazione	27
<b>CAPITOLO 5</b>	
<b>INDICAZIONI ED INDIRIZZI ORGANIZZATIVI PER I SUAP LOMBARDI</b>	<b>30</b>

ALLEGATO STATISTICO - RAPPORTO SUGLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA LOMBARDIA

## PREMESSA

La Legge regionale 19 febbraio 2014, n. 11, “*Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività*” ha introdotto importanti e innovative disposizioni in materia di semplificazione amministrativa con particolare riguardo al miglioramento dei livelli di servizio degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (Suap), al fine di rendere il territorio lombardo sempre più attrattivo rispetto alla possibilità di “fare impresa” nonché di accrescere l’efficienza dell’intero sistema amministrativo regionale. I Suap costituiscono, infatti, uno snodo fondamentale delle politiche per le imprese e possono rappresentare uno strumento strategico di sviluppo locale, in funzione della capacità di garantire un servizio correlato ai bisogni degli utenti, di svolgere il ruolo di “regia” dei molteplici attori e processi che devono coordinare, di adattarsi alle spinte dell’innovazione e della trasformazione digitale.

Nella precedente legislatura, Regione Lombardia, in forza del ruolo di ente di governo preordinato a orientare, affiancare e promuovere l’innovazione di processo in tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella semplificazione, ha realizzato numerosi interventi finalizzati ad offrire concreta attuazione alle previsioni normative introdotte dal legislatore regionale con la L.r. n. 11/2014, secondo cicli annuali di programmazione e di sperimentazione delle azioni da sviluppare, articolate in bacini territoriali crescenti ed ancorate ad un sistema di monitoraggio periodico dei risultati raggiunti.

Con l’avvio della XI legislatura, all’interno della quale la semplificazione è stata individuata come una delle cinque priorità strategiche del Programma Regionale di Sviluppo, si apre una nuova stagione di programmazione degli interventi. In ambito economico, in particolare, è stata confermata l’indicazione di una *policy* regionale finalizzata al miglioramento dei livelli di servizio degli Sportelli Unici per le Attività Produttive, con una forte spinta alla possibilità per i comuni di sperimentare e adottare assetti e modalità di gestione della “funzione Suap” in partnership con altri enti, realizzando un modello regionale maggiormente integrato, correlato ai bacini di utenza e funzionale alla *governance* dei processi.

Regione Lombardia ha, infatti, promosso una riflessione puntuale sull’elevato tasso di frammentazione territoriale ed eterogeneità del *modus operandi* adottato dagli Sportelli Unici, condotta con metodo partecipativo ed inclusivo e condivisa con l’intero Sistema Camerale e con le rappresentanze degli *stakeholder* in riferimento ai bisogni reali e alle nuove aspettative delle imprese. Gli esiti di tale confronto hanno progressivamente portato al convincimento della necessità di una forte regia regionale nella promozione di livelli più alti di capacità amministrativa dei Suap rispetto agli attuali, incardinati su parametri facilmente misurabili, ambiti ottimali di esercizio delle funzioni e, in ultimo, di contingenti organizzativi adeguati all’esercizio dei correlati compiti amministrativi.

Le presenti Linee Guida rispondono quindi all’esigenza di proseguire nel percorso di attuazione della legge intrapreso sperimentalmente a partire dal 2015, muovendo dalla constatazione dell’avvenuto raggiungimento di obiettivi ambiziosi nell’applicazione della richiamata normativa regionale e parimenti dalla necessità di raggiungere nuovi ulteriori livelli di efficienza funzionale ed organizzativa sull’intero territorio lombardo.

Si tratta quindi di tradurre operativamente le disposizioni di cui all'art. 7 comma 3 della L.r. n. 11/2014 - base normativa puntuale delle presenti Linee Guida - avviando un percorso di consolidamento delle esperienze esistenti e di individuazione di nuovi modelli gestionali propedeutici al raggiungimento di obiettivi virtuosi e all'offerta di un servizio corrispondente ai bisogni delle imprese. Per altro verso gli indirizzi proposti potrebbero consentire di razionalizzare le risorse a disposizione per una migliore allocazione in ambiti ottimali e secondo parametri organizzativi interni di maggiore efficienza, liberando risorse attualmente bloccate nelle pieghe dei bilanci pubblici locali.

È un percorso complesso, ma necessario al fine di corrispondere alla visione strategica di cui Regione Lombardia si rende portatrice con riferimento agli obiettivi di innalzamento del gradiente di competitività territoriale ed attrattività del tessuto imprenditoriale lombardo enunciati dall'art. 1 della L.r. n. 11/2014, nella logica del consolidamento della già riconosciuta posizione di *leadership* sia con riferimento al panorama nazionale che alla perdurante caratterizzazione quale "motore" e "cuore pulsante" della Macroregione Alpina e dell'Europa intera.

## CAPITOLO 1

# INTERVENTI, SPERIMENTAZIONI ED ESITI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE 2014-2018 PER IL MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI DI SERVIZIO DEI SUAP

### 1.1. Il Suap: punto unico di accesso e di riferimento territoriale per i prestatori di servizi secondo la disciplina nazionale ed europea

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive nasce nel contesto delle normative Bassanini informate alla riorganizzazione funzionale delle Amministrazioni ed alla sperimentazione di alcuni strumenti di semplificazione procedimentale ed organizzativa. Attualmente, il d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160 "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", costituisce il testo normativo di riferimento contenente la disciplina del Suap, identificato quale «[...] unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano come oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59».

La definizione normativa evidenzia la natura multiforme del Suap, sia con riguardo alla materia e all'ambito di operatività, costituiti da tutti i procedimenti afferenti le attività produttive e di prestazione di servizi, sia con riguardo alla dimensione territoriale, in ragione dell'istituzione dei Suap telematici presso i Comuni, come mutuato dal D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, emanato ai fini del recepimento della cosiddetta "Direttiva Bolkestein".

La normativa europea sottende una concezione di Sportello Unico quale strumento in grado di fornire ai prestatori di servizi un interlocutore esclusivo – un «[...] unico soggetto pubblico di riferimento territoriale», sul modello *one stop shop* – attraverso il quale richiedere informazioni ed espletare gli adempimenti preordinati allo svolgimento dell'attività di impresa.

### 1.2. Il Suap e la prospettiva di una "Amministrazione Unica". La disciplina regionale di riferimento

A livello regionale, la disciplina relativa al Suap è contenuta nella già citata Legge regionale 19 febbraio 2014, n. 11, "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività" che, in attuazione dei principi dello *Small Business Act*, ha introdotto molteplici strumenti e istituti di semplificazione, con la finalità di migliorare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese, rendendo il territorio lombardo più attrattivo e accrescendo l'efficienza del sistema regionale.

In particolare, la disciplina dedicata al Suap è contenuta nell'art. 7 della legge regionale, rubricato «Amministrazione unica», del quale si richiamano le principali disposizioni:

- al comma 1 è attribuita alla Giunta regionale la realizzazione di una attività di monitoraggio e verifica del possesso in capo ai Suap dei requisiti previsti dall'allegato tecnico al d.p.r. 160/2010, al fine di «[...] uniformare sul territorio regionale i livelli di servizio per le imprese dei Suap, di facilitare l'interscambio

informativo tra questi e il registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio, nonché di dare piena attuazione all'informatizzazione dei processi amministrativi»;

- al comma 2, secondo un percorso consequenziale e coerente con quanto previsto nel precedente comma, si afferma il ruolo e l'impegno di Regione Lombardia per "favorire l'adeguamento dei Suap e promuovere la riqualificazione professionale, con particolare riferimento ai sistemi informatici non conformi alle specifiche inerenti le funzioni di compilazione in via telematica, creazione, invio e accettazione telematica della pratica, pagamento telematico degli oneri connessi, invio automatico della ricevuta e implementazione dell'interscambio informativo con il registro delle imprese";
- al comma 3, si attribuisce alla Giunta regionale, sulla base degli esiti del monitoraggio del sistema dei Suap [...] il compito "di individuare i parametri organizzativi per garantire la massima efficienza, efficacia ed economicità degli sportelli unici associati per le attività produttive";
- infine, al comma 4, stante la volontà del legislatore di non incorrere nel rischio di mancata realizzazione di quanto previsto, si richiama il compito di monitoraggio in capo alla Giunta tenuta alla "verifica del rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali e alla promozione e adozione di appositi piani di adeguamento". Qualora l'esito di tale percorso non porti ad un reale cambiamento e miglioramento dei servizi, il legislatore ha disposto un ultimo intervento di supporto per garantire lo svolgimento della funzione Suap. "I comuni che, alla scadenza del termine stabilito dal relativo piano di adeguamento, non hanno istituito il Suap associato nel rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali, esercitano le relative funzioni delegandole alle Camere di Commercio, nel rispetto dell'articolo 4, comma 11, del d.p.r. 160/2010".

### **1.3. Gli interventi regionali per favorire il rafforzamento della capacità amministrativa del personale**

Le disposizioni contenute nei primi due commi hanno trovato concreta attuazione mediante plurime iniziative di riqualificazione sia della rete infrastrutturale che del personale direttamente interessato, avviate di concerto con il Sistema camerale e con il supporto delle singole Camere di Commercio.

Infatti, a partire dal 2015, gli uffici regionali hanno condotto, d'intesa con il sistema camerale, un'attività preliminare di monitoraggio al fine di poter progettare gli interventi da avviare sul territorio; in particolare è stato rilevato lo stato di attuazione delle disposizioni di cui al d.p.r. 160/2010 con riguardo ai Suap lombardi, analizzandone il dimensionamento, i livelli di aggregazione, la gestione dei servizi di front end e di back end. L'indagine ha evidenziato un'elevata frammentazione territoriale degli Sportelli e, sul piano del funzionamento, una rilevante difformità di prassi nella gestione dei procedimenti amministrativi afferenti l'esercizio dell'attività dell'impresa a causa della mancanza di procedure standard.

Con la d.g.r. n. X/3581 del 14 maggio 2015 è stato quindi deliberato l'avvio di un programma integrato di interventi a supporto degli enti locali per il rafforzamento degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e lo sviluppo del fascicolo informatico d'impresa in stretta correlazione con il sistema camerale, quale innovativo strumento di semplificazione per le imprese e per le pubbliche amministrazioni. Conseguentemente è stato progettato uno specifico modello d'intervento articolato in azioni di accompagnamento ai Suap per il miglioramento del processo di gestione delle Segnalazioni certificate d'Inizio Attività (SCIA) e in azioni di affiancamento volte a supportare i Suap nel processo di alimentazione e di utilizzo del fascicolo informatico d'impresa nell'ambito dell'operatività quotidiana.

Alla luce degli importanti risultati raggiunti – oggetto di un'ampia illustrazione nella relazione allegata alla d.g.r. n. X/5020 dell'11 aprile 2016 – è stato progettato un secondo intervento denominato "Programma di Action Learning" secondo criteri definiti dalla Giunta regionale con d.g.r. n. X/5020 dell'11 aprile 2016, al fine di

promuovere una maggiore standardizzazione e uniformità delle modalità di gestione delle pratiche amministrative per l'esercizio dell'attività imprenditoriale nonché una valorizzazione e diffusione del fascicolo informatico d'impresa da parte di un maggiore numero di Suap (160) con un bacino di copertura pari al 50% delle imprese lombarde. Gli interventi hanno coinvolto ben 230 responsabili ed operatori comunali in molteplici attività di formazione frontale, trasferimento di competenze ed affiancamento in loco che hanno portato ad esiti di particolare interesse.

Nell'ottica di conseguire ulteriori obiettivi di miglioramento del processo di gestione dei procedimenti amministrativi secondo criteri di efficacia ed efficienza è stato, infine, promosso e realizzato (v. D.g.r. n. XI/201 dell'11 giugno 2018 – D.g.r. n. XI/1365 dell'11 marzo 2019) un terzo programma di interventi denominato "100% SUAP in LOMBARDIA" che ha coinvolto una platea ancora più ampia di responsabili e operatori comunali. In particolare, il programma "100% SUAP in LOMBARDIA" ha offerto le competenze di tipo tecnico-specialistico volte ad assicurare l'aggiornamento sui contenuti tecnici e di merito, specialmente in materia di utilizzo degli strumenti digitali abilitanti; le competenze di tipo gestionale e manageriale propedeutiche all'organizzazione efficiente delle istanze delle imprese e dei correlativi processi organizzativi e procedimenti amministrativi; le competenze di tipo cooperativo integrativo per assicurare alle imprese riscontri certi e completi, in raccordo con le altre Amministrazioni coinvolte nella diverse fasi dei procedimenti amministrativi di pertinenza del Suap.

#### **1.4. La centralità della *governance* per il rafforzamento della rete dei Suap**

Gli interventi sin qui realizzati hanno evidenziato in modo rilevante la centralità del tema della "*governance*", ossia di come il modello organizzativo possa essere di supporto al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio offerto alle imprese. E' emersa, in particolare, la necessità di fornire «Indirizzi strategici ed organizzativi per il miglioramento dei livelli di servizio erogati alle imprese» che Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della L.r. n. 11/2014 è chiamata ad applicare sull'intero territorio lombardo, attraverso l'individuazione di parametri organizzativi oggettivi e misurabili cui gli Enti locali lombardi sono invitati a conformarsi, anche ricorrendo alle forme associative disciplinate dalle leggi di settore, nell'ambito di bacini territoriali ottimali di esercizio delle correlative funzioni amministrative.

In altri termini, si ritiene importante che, l'avvio di una nuova programmazione regionale degli interventi sia accompagnata preliminarmente dall'individuazione di parametri, modelli gestionali e bacini territoriali ottimali per l'esercizio della funzione amministrativa del Suap, al quale le Amministrazioni territoriali lombarde saranno chiamate a conformarsi al fine di qualificare l'offerta di servizi a favore delle imprese.

Preso atto, infatti, che la presenza di oltre 1.500 Comuni implica intrinsecamente un'elevata disomogeneità territoriale alquanto ostativa agli obiettivi di funzionalità ed efficienza, le presenti Linee Guida delinearanno il modello organizzativo di riferimento per la costituzione di Suap associati, in ossequio al principio costituzionale di adeguatezza (art. 118 Cost.). A seguire Regione Lombardia procederà all'individuazione di risorse e premialità vincolate da porre a corredo del percorso di riorganizzazione tracciato in questa sede, onde assistere le Amministrazioni locali nel graduale adeguamento ai parametri individuati.

---

*Le presenti Linee Guida in primo luogo intendono richiamare la dimensione strategica e vocazionale dello Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap), informata ai principi di efficienza, efficacia ed economicità convergenti nelle disposizioni mutate dalla normativa regionale; successivamente, verranno indicati i parametri organizzativi ed i contingenti operativi riguardanti il Suap (singolo) nella sua declinazione di sportello comunale radicato sul territorio di pertinenza, inquadrando altresì il ruolo peculiare di supporto (offerto sia alle imprese che ai Comuni) al superamento dei limiti strutturali delle Amministrazioni coinvolte, assunto dal Sistema camerale rispetto al medesimo territorio considerato; si procederà, inoltre, alla **definizione del percorso di costituzione di Suap Associati**, muovendo dai contingenti e dai parametri in precedenza individuati, adattando le indicazioni organizzative alla dimensione territoriale di attività dello strumento; infine si offriranno indicazioni relativamente ai **bacini territoriali per un esercizio ottimale della funzione.***

---

## CAPITOLO 2.

### VOCAZIONE ISTITUZIONALE E MISSIONE STRATEGICA DEL SUAP. PRINCIPI GENERALI.

#### 2.1. Il Suap come paradigma organizzativo di semplificazione soggettiva e procedimentale

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap) costituisce una formula organizzativa di semplificazione prevista dall'ordinamento giuridico con la finalità di riunire in un'unica Struttura, istituita dal Comune, diversi procedimenti tra loro connessi<sup>1</sup> e di attrarre la gestione complessiva e l'integrale responsabilità del c.d. «procedimento unico», con la finalità di limitare il prodursi delle naturali disfunzioni che potrebbero derivare – a causa della complessità insita nella molteplice titolarità, sul piano soggettivo, dei procedimenti tra loro connessi – agli utenti privati interessati all'esercizio delle attività economiche e produttive, nonché del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il Suap è, dunque, lo strumento di semplificazione amministrativa che consente di coordinare l'azione di Amministrazioni diverse. Si pensi alle fattispecie che richiedono distinti titoli abilitativi, quali autorizzazioni, licenze, pareri, permessi, concessioni, nulla osta, ecc., anche mediante indizione di conferenza di servizi attraverso un'unica Struttura alla quale gli interessati possono rivolgersi allo scopo di ottenere le abilitazioni necessarie e propedeutiche all'avvio della propria attività produttiva<sup>2</sup>. Competono, infatti, al Suap tutti i procedimenti amministrativi, gli adempimenti o le segnalazioni, comunicazioni e dichiarazioni connessi per l'oggetto a qualsiasi vicenda riguardante l'attività economica o produttiva che intervenga prima del suo avvio formale, durante il suo corso e fino alla sua cessazione definitiva, fatti salvi i casi di esclusione contemplati dalle norme<sup>3</sup>.

In definitiva, il Suap costituisce la modalità organizzativa mediante la quale atti e adempimenti espressione di diverse competenze confluiscono sia in unico soggetto (*Point of Single Contact*, ai sensi della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, cosiddetta "Direttiva Bolkestein"), che in un unico procedimento (procedimento di procedimenti), senza pregiudizio per la ripartizione delle funzioni e la rispettiva titolarità tra le distinte Amministrazioni individuate dalla legge<sup>4</sup>, articolata in una struttura di back office e in una struttura di front office di matrice relazionale, integralmente informata all'utilizzo della telematica.

E' evidente quindi che l'impegno dell'Amministrazione comunale deve essere massimamente orientato ad agire sia sul piano istituzionale sia sul piano tecnologico per migliorare il coordinamento e per creare un punto di raccordo con tutti gli enti pubblici coinvolti.

---

<sup>1</sup> Cfr. l'art. 4, commi 1-6, del d.p.r. n. 160 del 2010.

<sup>2</sup> Cfr. l'art. 38 del D.L. n. 112 del 2008, convertito in Legge n. 133 del 2008. Sul punto, cfr. altresì Corte cost. n. 376 del 2002.

<sup>3</sup> Cfr. le esclusioni contemplate dal d.p.r. n. 160 del 2010: gli impianti e le infrastrutture energetiche; le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive; gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi; le attività relative alla ricerca e coltivazione di idrocarburi; le infrastrutture e gli insediamenti strategici di interesse nazionale.

<sup>4</sup> In tal senso v. l'art. 6, comma 2, della Direttiva 2006/123/CE.

## 2.2. Lo Sportello: un *hub* telematico

Dal punto di vista delle modalità di gestione dei flussi di processo, il presidio delle fattispecie procedurali complesse convogliate nel Suap si esplica nella concentrazione in un unico *hub* telematico attraverso il quale l'Amministrazione deve gestire in forma telematica tutti gli atti riguardanti l'avvio e l'esercizio dell'attività, nonché ogni altro adempimento previsto dalle rispettive discipline legislative (e correlative fattispecie procedurali) che informano il ciclo di vita dell'impresa. È, a tal fine, necessario che i Suap adottino unicamente la modulistica standardizzata e i relativi schemi XML<sup>5</sup> approvati a livello nazionale attraverso gli Accordi tra il Governo, le Regioni e gli Enti Locali in Conferenza Unificata.

Il Suap, in qualità di *dominus* di tutti i procedimenti amministrativi relativi all'esercizio di una attività economica è anche – per espressa previsione legislativa – il principale soggetto pubblico tenuto ad alimentare il fascicolo informatico d'impresa<sup>6</sup>; inoltre costituisce il principale e più interessato fruitore delle informazioni contenute nel fascicolo stesso.

## 2.3. Il rapporto tra gli Sportelli (Suap e Sue)

Per espressa previsione del d.p.r. n.160/2010, allo Sportello unico per le attività produttive (Suap) sono attribuite anche le competenze dello Sportello Unico per l'Edilizia Produttiva (Sue)<sup>7</sup>, salva diversa disposizione dei Comuni interessati, fermo restando, in questo secondo caso, l'unicità del canale di comunicazione telematico tra imprese (o soggetti privati non imprenditoriali) e Sportello Unico. Il rapporto tra il Suap e l'autorità competente in materia edilizia viene declinato su due livelli:

- nei procedimenti concernenti tutte le attività produttive, il Suap svolge il ruolo di autorità procedente del procedimento (oppure, laddove non sussista un vero e proprio procedimento come nel caso delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA), assume il ruolo di autorità competente per il coordinamento delle verifiche), essendo imputata alla Struttura unica la responsabilità del corretto svolgimento e del rispetto dei termini procedurali stabiliti *ex lege* per il rilascio del titolo unico o del provvedimento amministrativo comunque denominato o ancora, a fronte di segnalazione/comunicazione/dichiarazione, di apposita ricevuta. Il Suap, in sostanza, coordina le diverse fasi procedurali in vista della tempestiva adozione del provvedimento finale, sostituendo in ciò il privato nei rapporti con tutte le altre amministrazioni a vario titolo coinvolte, le quali esercitano le rispettive competenze all'interno del procedimento unico gestito dallo Sportello unico;
- l'autorità competente in materia edilizia è lo Sportello unico per l'edilizia (Sue) a cui è intestata la responsabilità nel merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto di propria competenza (ad esempio il rilascio del titolo edilizio, ovvero espressione del parere di propria competenza).

---

<sup>5</sup> Ci si riferisce alla modulistica prevista dalla Tabella A, allegata al Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n.222 recante "Individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione e di definizione di regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n.124"

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 43 bis, del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, il Suap proceda a:

- a) trasmettere alle altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento le comunicazioni e i documenti attestanti atti, fatti, qualità, stati soggettivi, nonché gli atti di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominati rilasciati dallo stesso Sportello Unico per le Attività Produttive o acquisiti da altre amministrazioni ovvero comunicati dall'impresa o dalle agenzie per le imprese, ivi comprese le certificazioni di qualità o ambientali;
- b) inviare alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura territorialmente competente, ai fini del loro inserimento nel Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) e al fine della raccolta e conservazione in un fascicolo informatico per ciascuna impresa, il duplicato informatico dei documenti di cui alla lettera a).

<sup>7</sup> Specificamente disciplinato nel d.p.r. n. 380 del 2001.

Segnatamente, il rapporto tra Suap e Sue dipende dall'organizzazione interna stabilita dal Comune, la quale deve riflettersi coerentemente anche sull'adozione dei provvedimenti di competenza che l'amministrazione comunale ritenga di assumere, previa una puntuale analisi organizzativa.

Infatti, preso atto del rilievo che in tutte le organizzazioni pubbliche complesse riveste il portato storico afferente alla graduale definizione dei ruoli, le soluzioni organizzative ed i moduli funzionali dell'azione amministrativa del Suap/Sue non possono prescindere dai seguenti obiettivi:

- efficienza organizzativa, dispiegata nel rispetto del principio del non aggravamento del procedimento amministrativo<sup>8</sup> quale diretto corollario del principio di economicità<sup>9</sup> e volto ad evitare duplicazioni di strutture e costi sia nei confronti dell'Amministrazione che per i privati e le imprese;
- efficacia del servizio erogato, in quanto tale connessa a parametri direttamente valutabili sia in senso quantitativo che qualitativo ed espressione della relazione tra i risultati attesi o programmati e quelli concretamente perseguiti e conseguiti<sup>10</sup>.

Il Suap e il Sue rivestono, dunque, un ruolo molto importante rispetto allo sviluppo del territorio e, pur conservando una propria identità, per effetto del susseguirsi di interventi del Legislatore hanno adottato un modello organizzativo e procedimentale molto simile.

Il rapporto intercorrente tra Suap e Sue si articola quindi in termini di gestione del procedimento, cosicché ogni Sportello conserva l'imputazione della responsabilità con riferimento ai singoli endoprocedimenti adottando i rispettivi provvedimenti di competenza. Depone a favore di tale impostazione la stessa (differenziata) disciplina normativa dei due Sportelli, che nascono a presidio di ambiti materiali differenziati e per sorreggere esigenze diverse<sup>11</sup>.

#### **2.4. Il Suap quale *driver* a supporto del cambiamento e dello sviluppo locale**

Alla luce di quanto sinora esposto, le amministrazioni comunali sono dunque chiamate ad avviare una attenta riflessione sul ruolo strategico del Suap con riferimento ai benefici potenzialmente dispiegabili rispetto all'intero tessuto imprenditoriale sia in una logica di recupero di competitività nelle aree interne recanti indici negativi di sviluppo, sia nell'ottica dell'auspicabile incremento dell'attrattività territoriale – in termini di valore assoluto – derivante da una maggiore uniformità delle prassi amministrative a livello regionale.

Nel quadro così delineato, il Suap può costituire uno dei *driver* più significativi del cambiamento – attesa la sua stessa natura di modulo funzionale dell'organizzazione amministrativa caratterizzato da una proiezione territoriale "forte", informato al presidio della dimensione di prossimità – segnatamente laddove orientato sia al rispetto del principio del buon andamento dell'Amministrazione sia alla massimizzazione del beneficio

---

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 1, comma 2, della Legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale: «*La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria*».

<sup>9</sup> Infatti il principio di economicità esprime, in via di prima approssimazione, la relazione tra il fine che occorre perseguire e le risorse (siano esse strumentali e/o personali) propedeutiche alla realizzazione, la quale deve atteggiarsi in termini di equilibrio finale.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 1, comma 1, della Legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale: «*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*».

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 1, comma 3, del d.p.r. n. 380 del 2001 in tema di ambito di applicazione della normativa edilizia, nonché l'art. 5, comma 1-bis, del d.p.r. n. 380 del 2001, successivamente modificato dall'art. 13 del D.L. n. 83 del 2012, poi convertito in legge, il quale statuisce che «[...] *resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal Regolamento di cui al d.p.r. n. 160 del 2010*». Da ultimo, cfr. l'art. 4, comma 6, del d.p.r. n. 160 del 2010.

producibile per le imprese operanti sul territorio regionale, in termini di livello del servizio concretamente erogato.

Tra i valori cui è chiamata a uniformarsi l'attività del Suap si possono, pertanto, individuare: servizio e semplificazione; trasparenza e accessibilità; omogeneità e standardizzazione; monitoraggio, gestione e sviluppo delle proprie performance e dei risultati conseguiti; orientamento allo sviluppo del territorio e delle reti di collaborazione con gli Enti "terzi" coinvolti nei procedimenti di competenza.

Le voci sopra elencate corrispondono ai valori fondanti di un modello di Sportello Unico per le Attività Produttive che offra un supporto concreto all'attività di impresa esercitata su un determinato territorio. Al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato, a parte i valori fondanti già richiamati, concorre anche una chiara definizione della *mission* del Suap, vale a dire l'insieme delle ragioni per le quali il Suap è stato previsto e disciplinato nella normativa vigente e che ne definiscono il presupposto genetico. Si tratta non solo della missione connaturata al modello di Suap individuato dalla normativa, ma anche di quella che anima ogni singolo Suap operante sul territorio e che converge verso il rafforzamento dell'identità del Suap all'interno dell'organizzazione comunale e del bacino di esercizio delle relative funzioni. Se, dunque, la *mission* ha a che fare con l'"identità primaria" dello strumento di semplificazione, la *vision* del Suap è invece spesso sottovalutata nella sua importanza. Essa "racconta" cosa un Ente oppure una organizzazione vuole diventare e – soprattutto se ben formulata – costituisce un fattore decisivo di motivazione e mobilitazione delle risorse umane interne, elemento da cui dipendono in ultima analisi le stesse performance dell'Amministrazione.

Da quanto anticipato emerge con chiarezza che non si può pensare di definire gli obiettivi strategici del Suap in assenza di una *vision* chiara e definita, dal momento che la strategia e gli obiettivi strategici portanti altro non sono che il percorso propedeutico all'attuazione ed alla realizzazione dei lineamenti della *vision*.

Le presenti Linee Guida, dunque, intendono fissare degli indirizzi destinati agli amministratori ed al personale, anche tecnico, dei Comuni, tali da informare il percorso di costituzione e rafforzamento della capacità amministrativa del Suap (sia singolo che associato), secondo le seguenti determinanti:

- l'esplicitazione di cosa un Suap voglia essere o divenire, tendente verso il risultato del rappresentare un riferimento autorevole per il territorio di competenza (*vision*);
- la definizione e comunicazione agli utenti dei "valori", cui riesce informata l'attività amministrativa individuata dalla legge;
- l'individuazione degli obiettivi strategici portanti, i quali derivano dai seguenti fattori: a) la specifica *vision*; b) l'attenta conoscenza dei fabbisogni, delle aspettative e degli interessi che muovono gli *stakeholders* di riferimento (almeno i principali); c) l'adeguata conoscenza delle condizioni di contesto esterne e delle risorse umane e capacità interne; d) la tendenza al dialogo costruttivo con gli utenti privati e le imprese non solo mediata dalla tecnologia e dalla telematica, elementi che caratterizzano naturalmente tutti i processi interni e relazionali del Suap, bensì canalizzata anche dalla valorizzazione del rapporto umano tra dipendente pubblico e *stakeholders*, fondato sulla disponibilità a rispondere alle specifiche esigenze del caso.

---

***Il Suap mira a presidiare la dimensione locale, esprimendo un orientamento verso il "servizio all'impresa" e rappresenta uno dei soggetti cardine attraverso cui si accelera il percorso di costante sviluppo territoriale della Regione. La completa digitalizzazione dello Sportello e dei correlati flussi di processo deve costituire un elemento fondamentale dal quale le Amministrazioni comunali non possono prescindere e sul quale devono investire per una completa trasformazione digitale della macchina burocratica.***

---

## CAPITOLO 3

# IL RUOLO DEL SISTEMA CAMERALE NEL RAPPORTO TRA SUAP E TERRITORI

### 3.1. Il rapporto intercorrente tra il sistema camerale e gli attori territoriali

La Legge regionale statutaria di Regione Lombardia 30 agosto 2008, n. 1, recante lo «Statuto d'autonomia della Lombardia», primo tra gli Statuti di tutte le Regioni italiane ad operare in tal senso, ha riconosciuto all'art. 5 il ruolo «[...] delle autonomie funzionali come soggetti esponenziali di comunità aggregate intorno ad interessi pubblici di rilevanza regionale [...]», con le quali la Regione opera ispirandosi a principi di sussidiarietà e della leale collaborazione<sup>12</sup>. Tale riconoscimento è ulteriormente avvalorato dall'inserimento nell'ambito del Consiglio delle Autonomie locali delle Camere di Commercio (CCIAA).

Già a partire dall'attuazione del decentramento amministrativo avviata con la Legge n. 59 del 1997 (c.d. "Legge Bassanini") – che per la prima volta ha riconosciuto a livello normativo le autonomie funzionali – la natura ed il ruolo delle Camere di Commercio si sono gradualmente evoluti e rafforzati nel tempo<sup>13</sup>. Tale processo di trasformazione ha subito un'accelerazione ulteriore per effetto del D. Lgs. n. 23 del 2010 (di modifica della Legge n. 580 del 1993) che ha riconosciuto le Camere di Commercio quali Enti espressione della comunità delle imprese nel territorio e istituzioni pubbliche ad esse più vicine, ancorandone l'attività al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. Il medesimo decreto, segnatamente all'art. 2, ha individuato le funzioni fondamentali delle Camere di Commercio, così come la possibilità per le Camere di esercitare le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni, sempre sulla base del principio di sussidiarietà.

Al di là dei profili ordinamentali, non può non considerarsi il ruolo attivo ed innovativo che le Camere di Commercio lombarde hanno svolto ai fini dello sviluppo e della crescita del sistema economico produttivo lombardo. Nel decennio 2006-2016, tramite l'Accordo di Programma nei tre macro-ambiti competitività per le imprese, attrattività e competitività dei territori, capitale umano, imprenditorialità e semplificazione, sono state realizzate iniziative per oltre 772 milioni di euro, a testimonianza della capacità dello strumento richiamato di costruire un quadro di strategie e programmi condivisi, massimizzare risorse e progettualità e garantire esecutività ai progetti ed efficacia dei risultati. Recentemente, per effetto del D. Lgs. n. 219 del 2016<sup>14</sup>, le Camere di Commercio sono state destinatarie di una serie di disposizioni suscettibili di riordinare sia gli ambiti territoriali nei quali le Autonomie funzionali sono chiamate ed esercitare le rispettive funzioni, sia lo stesso assetto funzionale che le contraddistingue e le modalità di finanziamento dell'attività svolta. In particolare, il D. Lgs. n.

---

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 3 dello Statuto di Regione Lombardia, ai sensi del quale: «1. La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali e ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà. 2. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità stabilite dalla legge regionale. 3. La Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali».

<sup>13</sup> Successivamente, con la cd. "Legge La Loggia" n. 131 del 2003, il ruolo degli Enti di autonomia funzionale è stato poi ulteriormente confermato dal Legislatore, che ha incluso tra i principi che debbono informare la riallocazione delle funzioni amministrative quello del «[...] rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale».

<sup>14</sup> Cfr. D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 219, avente ad oggetto l'«Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

219 del 2016 ha previsto un piano di razionalizzazione basato su tre obiettivi: efficientamento, efficacia e riforma della *governance* delle Camere di Commercio. Ne è scaturito, al di là della severa riduzione del diritto camerale quale principale fonte di finanziamento dei servizi camerali, un “potenziale nuovo ruolo” affidato dal Legislatore alle Camere che – accanto alla riconferma di alcuni compiti “tradizionalmente” assegnati dalla legge ordinamentale – hanno visto l’attribuzione, tra l’altro, di funzioni correlate ai processi di digitalizzazione e di innovazione delle pubbliche amministrazioni.

A tal riguardo il Legislatore nazionale ha opportunamente inserito nella legge di riforma rispetto alle nuove funzioni la «[...] formazione e la gestione del fascicolo informatico d’impresa» nonché le «[...] funzioni di punto unico di accesso telematico in relazioni a vicende amministrative»<sup>15</sup>. Quest’ultima previsione risponde, in particolare, alla prospettiva di immaginare l’amministrazione camerale come “amministrazione unica” per l’impresa, sul modello anglosassone/angloamericano dello *One stop shop*.

Tali interventi, come pare evidente, non hanno modificato nella sostanza i cardini del rapporto tra Sistema camerale ed attori territoriali, specialmente con riferimento allo strumento dello Sportello Unico per le Attività Produttive, nel quale permane la stretta connessione tra Camere, Comuni ed imprese che già animava tale formula organizzativa prima dei recenti interventi legislativi ma, semmai, ne hanno riconfermato e rafforzato il rilievo strategico per il territorio lombardo<sup>16</sup>.

Segnatamente, Il d.p.r. del 7 settembre 2010, n. 160, ha affidato alle Camere di Commercio il compito di realizzare il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it), attraverso il quale è possibile accedere alla rete nazionale degli Sportelli<sup>17</sup>, prevedendo (cfr. spec. l’art. 4, comma 5 e commi 8-14), altresì, per i Comuni che non disponessero ancora della strumentazione informatica e telematica richiesta per il corretto funzionamento degli Sportelli, la possibilità di delega alle Camere di Commercio<sup>18 19</sup>.

Il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) (sistema di rete degli Sportelli Unici) costituisce in Italia il Punto Unico di Contatto nazionale (PSC) già previsto dalla Direttiva Servizi. Quest’ultima rappresenta la fonte e la base giuridica dell’impegno assunto dagli Stati Membri a semplificare le procedure e le formalità imposte ai prestatori di servizi per il caso in cui intendano operare in un altro Paese europeo e consente all’impresa, in ogni parte d’Italia e d’Europa, di raccogliere le necessarie informazioni circa il Suap competente per territorio a cui inoltrare la propria richiesta, il tipo di procedimento che occorre iniziare, la documentazione da presentare, la modulistica da utilizzare.

---

<sup>15</sup> V. l’art. 2 comma 1, del D. Lgs. n. 219 del 2016.

<sup>16</sup> Del resto, la legge di riforma ha confermato alle Camere i compiti in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese e degli altri registri ed albi attribuiti alle camere di commercio dalla legge; tutte le funzioni specificamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica; la vigilanza e il controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe; il rilascio dei certificati di origine delle merci e i documenti per l’esportazione. Ha previsto, inoltre, un rafforzamento di altre nuove competenze tra cui la formazione e la gestione del fascicolo informatico di impresa; le funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative relative alle attività di impresa, qualora queste funzioni vengano delegate su base legale o convenzionale; le competenze in tema di orientamento al lavoro anche rafforzando la collaborazione con soggetti pubblici e privati competenti, in raccordo con il Governo, le regioni e l’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); la tenuta del registro alternanza scuola-lavoro; il sostegno all’incontro tra domanda ed offerta di lavoro mediante azioni di supporto nella transizione tra il mondo della scuola e dell’università e quello del lavoro.

<sup>17</sup> Cfr. l’art. 3 del d.p.r. n. 160 del 2010

<sup>18</sup> Cfr. l’art. 4, comma 5, del d.p.r. n. 160 del 2010, ai sensi del quale: «*I comuni possono esercitare le funzioni inerenti al Suap in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio*».

<sup>19</sup> Cfr. l’art. 4, commi 8-14 del d.p.r. n. 160 del 2010

### **3.2. Il legame intrinseco con gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (Suap)**

Le Camere di Commercio, in conformità alla loro intrinseca natura di autonomie funzionali operanti entro circoscrizioni territoriali definite dalla normativa, svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese insediate sul territorio di riferimento. In particolare, ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza ed in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Cost. le Camere di Commercio promuovono e curano lo sviluppo delle economie locali e la diffusione della cultura digitale nei rapporti tra imprese e Pubbliche Amministrazioni. A tale scopo, le Camere presidiano la gestione di numerose anagrafi pubbliche a carattere economico-amministrativo, la più importante della quale consta del Registro delle Imprese, cui sono tenute ad iscriversi tutte le imprese operanti sul territorio italiano, costituendo l'anagrafe delle imprese recante i dati di tutti gli operatori economici (di qualsiasi forma giuridica e settore di attività economica).

Il Registro Imprese, già previsto dal Codice Civile, ha avuto completa attuazione a partire dal 1996 con la Legge 29 dicembre 1993, n. 580 relativa al riordino delle Camere di Commercio e con il successivo Regolamento di attuazione DPR n. 581 del 1995. Costituendo un registro pubblico informatico, il Registro Imprese fornisce un quadro completo della situazione giuridica di ciascuna impresa e costituisce un archivio fondamentale per l'elaborazione di indicatori di sviluppo economico ed imprenditoriale in ogni area di pertinenza.

Nell'alveo dell'attività finalizzata alla diffusione della cultura digitale, le Camere di Commercio concorrono al percorso di trasformazione digitale delle imprese accompagnando gli imprenditori nell'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie abilitanti e provvedono alla gestione del fascicolo informatico d'impresa, strumento che assume rilievo decisivo rispetto alla stessa attività del Suap e che risulta a sua volta connesso con il Registro Imprese. Nel Registro Imprese confluisce infatti un'altra banca dati pubblica denominata Repertorio Economico Amministrativo (REA), che ha lo scopo di integrare i dati del Registro Imprese con informazioni di carattere economico, statistico e amministrativo e di alimentare lo stesso fascicolo informatico d'impresa.

### **3.3. I servizi delle Camere di Commercio lombarde per il territorio**

Il sistema camerale lombardo, dal 2010, supporta gli Sportelli Unici delle Attività Produttive nel percorso di adeguamento agli standard di funzionamento previsti dal D.P.R 160 del 2010. In particolare, le Camere di Commercio lombarde mettono gratuitamente a disposizione dei Comuni lombardi la piattaforma telematica [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) con la finalità di gestire i procedimenti automatizzati (art. 5 del d.p.r. 160 del 2010) ed i procedimenti ordinari (art. 7 del d.p.r. 160 del 2010). Attualmente, secondo i dati mutuati da InfoCamere aggiornati al 1 gennaio 2019, utilizzano tale piattaforma ben 978 Comuni (pari al 64,81% dei Comuni totali della Lombardia).

Lo strumento supporta la presentazione e gestione di tutte le istanze in modalità completamente telematica e consente all'impresa – oppure al suo intermediario – di autenticarsi, individuare l'intervento di interesse, inserire tutte le informazioni necessarie ai fini del procedimento, firmarla digitalmente e, infine, inviarla allo Sportello Unico delle Attività Produttive. La piattaforma, inoltre, garantisce i seguenti servizi:

- modulistica unificata prevista dai decreti attuativi della Legge Madia e dalle delibere regionali di settore;
- pubblicazione della documentazione aggiornata relativa a tutti gli endo-procedimenti;
- pagamenti elettronici tramite la piattaforma pagoPA;
- immediato rilascio, in via telematica, della ricevuta che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza;
- conservazione della documentazione a norma di legge;
- alimentazione del fascicolo informatico d'impresa;
- Conferenza dei Servizi Telematica.

Ai fini dell'alimentazione del fascicolo informatico d'impresa per gli Sportelli Unici delle Attività Produttive che utilizzano una piattaforma autonoma, il Sistema camerale mette a disposizione strumenti per garantire l'interoperabilità tra sistemi informativi e quindi l'interscambio informativo e documentale, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 del CAD e delle specifiche tecniche per l'interoperabilità definite dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

E' stato, inoltre, attivato a livello regionale il servizio "Wiki SUAP" che risponde alle segnalazioni degli Sportelli Unici delle Attività Produttive per l'alimentazione della banca dati dei procedimenti amministrativi presenti sulla piattaforma [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) e fornisce gli elementi di orientamento per migliorare l'assistenza alle imprese da parte dei Suap e iniziative informative tramite newsletter e siti dedicati agli Sportelli unici delle attività produttive.

In risposta alla necessità di confronto tra Camere di Commercio, Sportelli Unici delle Attività Produttive e Pubbliche amministrazioni del territorio (ad es. ATS, ARPA, Vigili del fuoco, Provincia, Questura) sono state attivate iniziative di raccordo e di coordinamento (es. Tavoli territoriali, Cabine di Regia) con l'obiettivo di definire una posizione comune rispetto a dubbi interpretativi della normativa, accompagnare il territorio nel monitoraggio della gestione dei procedimenti e delle modalità organizzative dei Suap e Sue e organizzare iniziative di formazione sull'utilizzo degli strumenti e sui procedimenti amministrativi.

Nei percorsi formativi promossi da Regione Lombardia in collaborazione con il Sistema camerale, richiamati in precedenza, alcuni Comuni lombardi hanno espresso la richiesta alle Camere di Commercio di esercitare un ruolo più forte sul territorio nel rapporto con gli Enti terzi e nel supporto alla gestione amministrativa degli Sportelli Unici delle Attività Produttive, lasciando quindi agli uffici comunali il ruolo "tecnico" e raggiungendo l'obiettivo di migliorare la performance del Suap.

Allo scopo di rispondere alle esigenze dei territori maggiormente in difficoltà nella gestione dei procedimenti, è stato attivato in alcuni territori un servizio di "Suap associato camerale", avente per oggetto la gestione in forma associata dello Sportello Unico per le Attività Produttive ai sensi dell'art. 4 del DPR n. 160 del 2010. Le attività inerenti lo Sportello unico sono svolte dalle Camere di Commercio in nome e per conto del Comune aderente. Restano salvi ed impregiudicati in capo ad ogni singola Amministrazione Comunale i compiti, i provvedimenti e le competenze relativi al controllo e alla verifica del territorio e delle attività ivi insediate; ciascun Comune conserva, altresì, i poteri di autorizzazione ed ordinanza previsti dalle leggi e dai rispettivi regolamenti. Il servizio "Suap associato camerale" può rappresentare quindi una soluzione per i Comuni, che in tal modo esternalizzano la gestione e l'istruttoria formale dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico delle Attività Produttive, conservando le proprie competenze e prerogative.

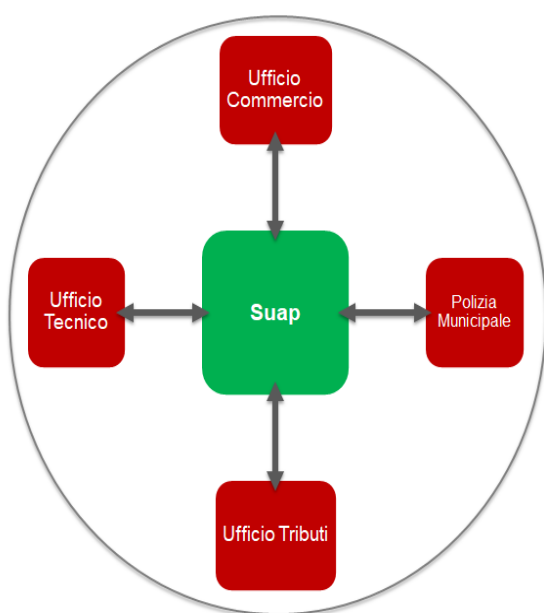
## CAPITOLO 4

### LA NUOVA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: AMBITI OTTIMALI E DEFINIZIONE DEI LIVELLI DI SERVIZIO

#### 4.1. L'organizzazione del Suap tra efficacia ed efficienza. Ruoli, parametri organizzativi e contingenti operativi

Le Pubbliche Amministrazioni devono contemperare l'organizzazione interna con il rispetto dei principi che reggono l'attività amministrativa ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 241 del 1990 e, prima ancora, dell'art. 97 Cost. Tra questi, per quanto attiene al Suap, assumono rilievo decisivo i principi di efficacia ed efficienza, preso atto del fatto che l'attività amministrativa del Suap risulta costantemente informata al rispetto dei termini del procedimento amministrativo (o meglio, trattandosi generalmente di procedimento complesso, dei molti termini corrispondenti ai diversi procedimenti di settore che si intrecciano o susseguono tra loro), nonché all'esigenza di erogare un servizio di qualità nei confronti degli utenti finali, imprese in primis e professionisti e associazioni imprenditoriali.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive, per poter assolvere al rispetto di tali principi, deve anzitutto essere dotato di autonomia organizzativa rispetto all'organizzazione interna del Comune. Segnatamente, il Suap non deve confondersi con i distinti Uffici comunali che, nell'ambito delle amministrazioni particolarmente complesse, svolgono l'istruttoria procedimentale. Tale principio, quindi, si esplica nella forma del coordinamento amministrativo, che per quanto interessa in questa sede, sorregge la convergenza verso il Suap dell'attività amministrativa posta in essere dall'Ufficio Commercio (ove costituito), dall'Ufficio Tecnico, dal Comando di Polizia municipale e dall'Ufficio Tributi: tra il Suap ed i menzionati Uffici comunali, sussiste un rapporto biunivoco di interconnessione funzionale, come rappresentato nell'immagine sottostante.



Sia il Suap singolo che quello associato deve assolvere alla gestione di diversi processi e presidiarne il flusso. *Un processo, da un punto di vista meramente organizzativo, è un insieme di attività che, assumendo input di varia natura produce un output che sia di valore per il cliente/utente (Champy and Hammer).* Il processo, in particolare, corrisponde a un concetto diverso da quello di procedimento. Il procedimento è una sequenza coordinata di atti (individuati da norme) tra loro collegati e diretti alla produzione di un unico atto conclusivo dotato di rilevanza esterna – denominato provvedimento amministrativo – con il quale un'autorità amministrativa manifesta la propria volontà, nell'esercizio dei suoi pubblici poteri.

Il concetto di “processo” invece – se lo si coglie nell’ambito dell’organizzazione dell’amministrazione – ha un significato più ampio di quanto vale per il procedimento, dal momento che può interessare anche attività che non necessariamente sono rivolte alla produzione di atti. Ad esempio all’interno di un flusso di processo possono essere previste delle attività di assistenza, *customer service* per l’utente, attività di elaborazione di informazioni, di monitoraggio o ancora delle attività che prevedono la condivisione di informazioni. In una prospettiva diretta alla valutazione delle performance, dunque, le attività di un “processo” sono finalizzate a produrre un output di valore per l’utente, non sono finalizzate a produrre atti.

Il Suap, in particolare, è articolato in processi organizzativi di natura e finalità diversa:

- processi primari (o di servizio);
- processi di supporto;
- processi di gestione/management.

I processi primari sono costituiti da un insieme di attività che si concretizzano in uno o più servizi offerti alle imprese ed agli intermediari. Tra i processi primari di un Suap possiamo annoverare, a titolo esemplificativo, i seguenti:

- Consulenza preistruttoria;
- Comunicazione;
- SCIA semplice;
- SCIA unica;
- SCIA condizionata
- Procedimento Ordinario;
- Processo di progettazione ed erogazione formazione agli utenti (imprese e intermediari);
- Processo di marketing territoriale.

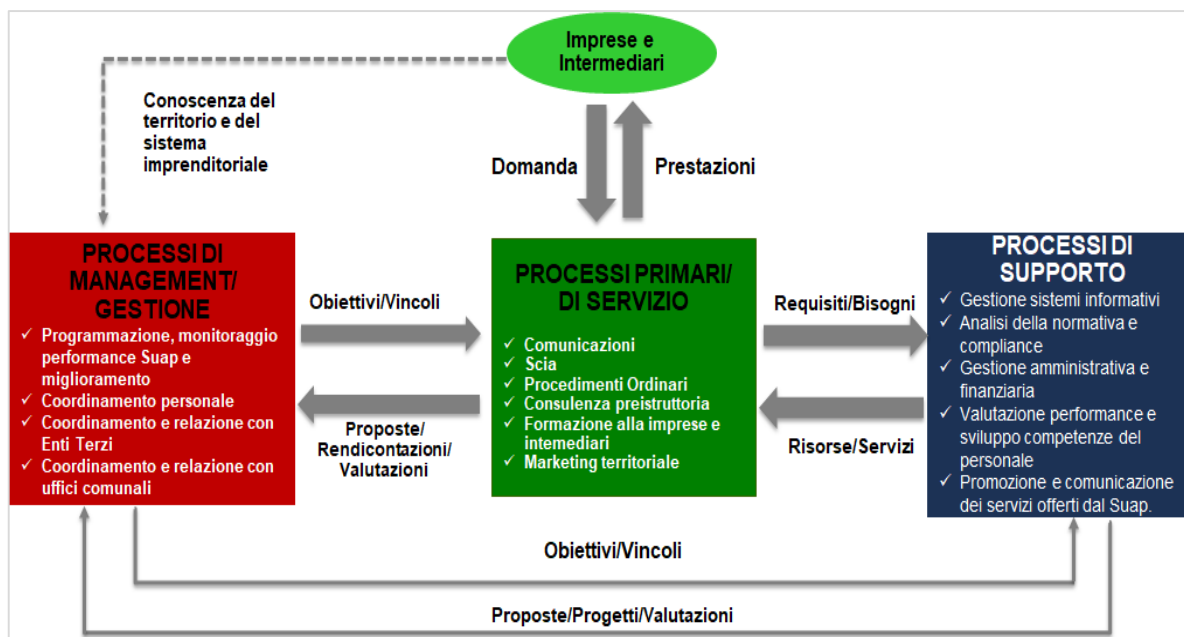
Affinché i processi primari raggiungano gli obiettivi di qualità, efficienza ed efficacia sopra enunciati è necessario definire e presidiare i processi di supporto. I principali processi di supporto di un Suap sono i seguenti:

- gestione, manutenzione e miglioramento dei sistemi informativi e strumenti digitali (hardware e software);
- gestione amministrativa e finanziaria (compreso l’incasso dei diritti on-line);
- analisi della normativa e *compliance* (attività relative alla conformità ad una norma);
- valutazione performance e sviluppo competenze del personale;
- promozione e comunicazione dei servizi offerti dal Suap.

I processi di management/gestione, infine, sono costituiti da attività necessarie a definire gli obiettivi strategici del Suap e ad assicurare il networking con Enti Terzi e gli Uffici comunali necessarie al miglioramento dei processi primari. Rientrano in tale categoria:

- Programmazione, monitoraggio e miglioramento Suap;
- Coordinamento personale Suap;
- Relazione e coordinamento con Enti Terzi;
- Relazione e coordinamento con Uffici comunali e Comuni in caso di Suap Associato.

Affinché l’organizzazione del Suap produca risultati di valore verso le imprese, gli intermediari e i privati è necessario monitorare periodicamente le performance dei processi Suap, come sopra definiti, intendendosi per performance dei processi la misurazione del livello di raggiungimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e qualità del servizio reso, anche nell’ottica del buon andamento dell’amministrazione.



## 4.2. Ruoli interni, attività amministrativa e struttura organizzativa del Suap efficiente

Per garantire un buon funzionamento organizzativo è necessario definire i ruoli che le diverse risorse umane impiegate nel servizio Suap devono ricoprire. Per ruolo s'intende la definizione di:

- obiettivi del ruolo;
- aree di responsabilità (attività da presidiare);
- competenze necessarie per ricoprire il ruolo.

È molto importante definire i ruoli muovendo non già dalle attuali mansioni svolte dal personale che risulterà impiegato nel Suap, bensì dall'analisi dei processi e dai contingenti operativi riconnessi all'attività procedimentale dello Sportello. Inoltre, le risorse umane devono essere organizzate secondo i ruoli definiti, possibilmente prescindendo dalle attività e dalle competenze specifiche delle persone che saranno impegnate nel Suap ed osservando programmi formativi specifici, al fine di assecondare logiche organizzative.

La definizione preliminare dei ruoli è preordinata alla comprensione di quanto le persone siano distanti in termini di aree di responsabilità e soprattutto di competenze rispetto al modello atteso di "ruolo". La valutazione del gap tra competenze effettive possedute dalle persone e competenze del ruolo consente di definire percorsi di sviluppo professionale (formazione, affiancamenti) orientati ad una maggior copertura su scala territoriale in termini di soddisfacimento delle esigenze riconnesse al buon funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

Tra i diversi ruoli, quello del Responsabile del Suap assume rilievo decisivo. E' stata sviluppata, quindi, una definizione dettagliata del ruolo di "Responsabile Suap" con la finalità di aiutare i Suap a chiarire aree di responsabilità e competenze che deve assumere un Responsabile. Gli obiettivi e le aree di responsabilità richiedono per questo ruolo un impegno a tempo pieno nella gestione del Suap. Il Responsabile del Suap assicura il corretto funzionamento della Struttura promuovendo il coordinamento tra le componenti organizzative dello Sportello Unico per le Attività Produttive e pianifica le performance del Suap, monitorandole costantemente. In particolare, il Responsabile del Suap opera affinché la Struttura impronti la propria attività ai seguenti principi/obiettivi:

- rispetto dei termini procedurali e miglioramento delle tempistiche di evasione;
- rapida risoluzione di difficoltà interpretative anche in riferimento agli Enti Terzi;
- perseguimento della semplificazione a favore delle imprese, attraverso l’eliminazione degli adempimenti/oneri burocratici non indispensabili;
- innalzamento della qualità del servizio e standardizzazione dei processi;
- totale informatizzazione/digitalizzazione dei processi;
- promozione delle prestazioni accessorie a quelle stabilite dalle norme (formazione dei dipendenti e degli utenti).

Il Responsabile dello Sportello Unico sovrintende a tutte le attività necessarie al buon andamento dell’attività amministrativa di competenza del Suap, in ossequio ai principi/obiettivi sopra esposti. In particolare, il Responsabile, a titolo esemplificativo:

- promuove l’efficienza, efficacia, qualità, trasparenza e *compliance* dei processi del Suap;
- coordina l’attività dei referenti dei procedimenti e dei servizi di supporto onde assicurare servizi standardizzati e livelli di performance in linea con la programmazione interna e con le presenti Linee Guida;
- gestisce il processo di rilevazione periodica della soddisfazione degli utenti<sup>20</sup>;
- definisce gli obiettivi del Suap, la programmazione delle attività annuali, il monitoraggio periodico e gli obiettivi di possibile miglioramento del servizio;
- cura i rapporti con Enti Terzi al fine di migliorare il servizio Suap, improntando l’attività relazionale alla condivisione di interpretazioni omogenee della normativa di settore, alla trasmissione dei principi organizzativi che presiedono al servizio, all’integrazione delle piattaforme informatiche ed alla digitalizzazione in genere, alla leale collaborazione finalizzata alla riduzione delle tempistiche e, comunque, al rispetto dei termini procedurali;
- sollecita gli Uffici Comunali e gli Enti Terzi in caso di ritardo o di inadempimento;
- presiede alla consulenza preistruttoria richiesta dalle imprese (coinvolgendo, se necessario, gli Enti e gli uffici interessati);
- interviene in prima persona nelle seguenti fasi del procedimento: dichiarazione di irricevibilità, convocazione della Conferenza dei Servizi, richiesta di integrazione documentale, richiesta di conformazione dell’attività, adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, adozione del provvedimento finale (laddove previsto dalla normativa);
- coordina la gestione finanziaria finalizzata all’incasso dei diritti attraverso l’attivazione e la gestione del pagamento on-line;
- promuove i servizi offerti dal Suap verso soggetti pubblici e privati, curandone la conoscibilità dei contenuti<sup>21</sup>;
- promuove e perfeziona accordi, convenzioni o altre attività volte a garantire la migliore prestazione del servizio;
- cura i rapporti ed il coordinamento con altri soggetti funzionali impegnati in servizi innovativi caratterizzati da una proiezione territoriale, come ad esempio il Responsabile per la Transizione al Digitale;
- gestisce la formazione del personale interno e degli utenti;
- partecipa a iniziative e tavoli di coordinamento organizzati da soggetti pubblici e privati, aventi ad oggetto attività o prerogative direttamente riconducibili al Suap oppure alle materie che ne contraddistinguono l’attività.

---

<sup>20</sup> Segnatamente, tale attività può essere condotta attraverso diverse modalità, quali ad es. questionari on-line, focus group, altre metodiche suggerite da Regione Lombardia.

<sup>21</sup> Tra i soggetti a favore dei quali può essere svolta tale attività, sono compresi le associazioni di categoria, le agenzie per le imprese, le associazioni imprenditoriali, i professionisti e le imprese. L’ampiezza della platea è finalizzata a migliorare e intensificare l’attività svolta dal Suap e a renderla efficace.

Le mansioni di Responsabile del Suap necessitano di competenze specifiche in ordine a tutte le attività amministrative connaturate al presidio del Suap sopra elencate, nonché alle attività connesse. Alla luce di tale considerazione, occorre un'ampia conoscenza del sistema imprenditoriale del territorio, dell'articolazione organizzativa degli Enti Terzi, degli strumenti di programmazione e monitoraggio delle performance sia del servizio che delle risorse umane impiegate, degli strumenti per l'analisi della soddisfazione dei clienti, delle piattaforme e degli altri strumenti digitali utilizzati nel Suap, nonché, in generale, un'ampia e robusta conoscenza della normativa nazionale e regionale di settore riguardante il Suap/Sue e delle normative che impattano trasversalmente sulle Pubbliche Amministrazioni (anticorruzione e trasparenza, Codice dell'Amministrazione Digitale, procedimento amministrativo).

Naturalmente quanto descritto in ordine al Responsabile del Suap vale anche per le risorse umane che operano all'interno dello Sportello, pur dovendosi promuovere la tendenza verso la specializzazione in alcuni settori di attività, secondo le logiche tipiche dell'organizzazione interna delle amministrazioni.

La Struttura organizzativa che dovrebbe assumere un Suap efficace ed efficiente, in ossequio a quanto poc'anzi detto, potrebbe potenzialmente prevedere la definizione, congiuntamente alla Direzione del Suap, di presidi operativi specifici. Per tale ragione, il Suap dovrebbe articolarsi internamente secondo distinti ambiti di operatività, ciascuno dei quali deputato allo svolgimento di attività/processi primari oppure con funzione di supportare il responsabile del Suap e la gestione dei processi primari.

L'organizzazione del Suap deve prevedere sicuramente una funzione di Direzione. Essa, promuovendo il coordinamento con il personale del Suap, gli Uffici comunali e gli Enti Terzi (quando richiesto) funzionalizzato all'attività amministrativa di pertinenza (soprattutto per il caso di Suap associato) assolve allo svolgimento dei processi di programmazione, monitoraggio e rilevazione della *customer satisfaction*, relazione e coordinamento con i soggetti funzionali, coordinamento, valutazione e sviluppo del patrimonio immateriale della pubblica amministrazione (ivi compresa la formazione delle risorse umane), promozione e comunicazione dei servizi offerti dal Suap (anche in logica di marketing territoriale). In particolar modo, la Direzione del Suap (v., *supra*, le attribuzioni del Responsabile del Suap) presiede alla supervisione dei procedimenti amministrativi, all'indizione della Conferenza di servizi, alle dichiarazioni di irricevibilità, alle richieste di integrazione, alle richieste di conformazione, all'adozione delle determinazioni motivate di conclusione del procedimento e, ove previsto, all'adozione del provvedimento finale.

Come anticipato, oltre alla Direzione, il Suap dovrebbe articolarsi secondo modalità organizzative in linea con i possibili presidi operativi sopra menzionati. In particolare, l'ambito di operatività "Supporto alla relazione con Enti Terzi, assistenza informativa e preistruttorie" dovrebbe costituire l'insieme di attività e processi deputati a supportare la Direzione Suap e coloro che gestiscono i procedimenti semplificati e ordinari nell'attività di relazione con gli Enti Terzi. Tale attività è preordinata a sollecitare il rispetto dei termini procedurali, l'organizzazione delle conferenze di servizi, le richieste di parere in fase di pre-istruttoria. Si dovrebbe, inoltre, occupare di gestire l'assistenza informativa preliminare all'avvio del procedimento attraverso comunicazioni telematiche e telefoniche; per le richieste complesse si potrebbe avvalere del supporto di figure professionali destinate alla gestione delle pratiche afferenti a SCIA, Comunicazioni o Procedimenti ordinari.

Parimenti, l'ambito di operatività "Gestione piattaforma, strumenti digitali e reporting periodico" dovrebbe costituire l'insieme di attività di configurazione, implementazione, miglioramento ed assistenza della piattaforma informatica del Suap e di tutti gli altri strumenti informatici e digitali rilevanti (firme digitali, pagamenti on-line, videoconferenze, ecc). In questa funzione, inoltre, è previsto il monitoraggio delle attività, anche avvalendosi del pannello di controllo della piattaforma o di altri appositi strumenti informatici.

L'ambito operativo "SCIA e Comunicazioni" potrebbe raggruppare tutte le attività di gestione delle pratiche semplici, ancorché più numerose, quali le SCIA semplici, uniche e le Comunicazioni. Questa funzione sarebbe

finalizzata alla cura di tutte le attività all'uopo necessarie, dalla verifica di ricevibilità alla chiusura a sistema e all'alimentazione fascicolo informatico.

Infine, l'ambito operativo "Procedimenti complessi" dovrebbe costituire il presidio organizzativo dei procedimenti complessi: pur essendo meno numerosi, è necessario definire un presidio operativo specifico in quanto richiede una gestione efficace, efficiente e di qualità per la pluralità di fasi, adempimenti e soggetti coinvolti nel procedimento. Sono ascrivibili a questa funzione i procedimenti aventi ad oggetto, ad esempio, Autorizzazioni Uniche Ambientali, procedimenti di Edilizia produttiva, SCIA Condizionate. In questo ambito operativo sono realizzate tutte le attività necessarie, dalla verifica di ricevibilità al provvedimento finale.

Preso atto dei possibili ambiti di operatività astrattamente rappresentati, la ponderazione del carico di lavoro connesso a ciascuno di essi suggerisce una declinazione "a geometria variabile" delle risorse umane impiegate nel Suap. Segnatamente, anche alla luce dei parametri dimensionali riportati infra (3 *Full Time Equivalent* e 1 Responsabile), una possibile organizzazione interna del Suap potrebbe contemplare un accorpamento tra ambiti operativi "leggeri" nella competenza di un unico soggetto così come una potrebbe essere ascritta alla competenza del Responsabile l'area afferente ai procedimenti complessi.

Tale valutazione non può prescindere dalla concreta considerazione delle professionalità effettivamente impiegate nello Sportello.

#### 4.3. Dimensionamento, parametri organizzativi, contingenti operativi

L'esigenza di presidiare integralmente la complessità dell'attività amministrativa del Suap (cioè la totalità dei processi sopra richiamati) con ruoli e competenze adeguate sottende il presupposto che il Suap sia correttamente dimensionato per quanto attiene alle dotazioni organiche direttamente coinvolte nell'attività. Sennonché, come ovvio, i Suap che servono poche imprese e, quindi, hanno un numero limitato di procedimenti da gestire a maggior ragione non possono sovradimensionare l'organizzazione in ragione della mancanza di competenze, sia per ragioni connesse al buon andamento dell'amministrazione, sia perché permangono dei vincoli normativi alla definizione delle dotazioni organiche comunali. Occorre, dunque, coniugare esigenze di capacità amministrativa del Suap con il rispetto dei principi di economicità ed efficienza che informano l'azione di tutte le amministrazioni.

La soluzione – lo si anticipa – può essere individuata nel Suap Associato, attraverso il quale i piccoli Comuni si associano con la finalità di raggiungere una soglia quantitativa di procedimenti adeguata per poter dotare il Suap di una struttura organizzativa che consenta di raggiungere livelli di servizio in linea con quanto richiede il sistema imprenditoriale lombardo.

Dall'analisi dei dati raccolti in progetti regionali e dall'attività di *benchmarking* con alcuni Suap di altre Regioni emerge che mediamente il numero di pratiche annuali (procedimenti) gestite dal Suap diviso per le unità equivalenti di personale impiegate nel Suap stesso (*Full Time Equivalent*) è di circa 350 pratiche per FTE. Il *mix* di complessità pratiche che è stato riscontrato – e considerato nell'indicatore di produttività del Suap – è così composto:

- 20% di pratiche relative a procedimenti ordinari (compresa l'edilizia);
- 80% di pratiche relative a SCIA e Comunicazioni.

	<b>Procedimenti ordinari</b>	<b>Scia e Comunicazioni</b>
<b>Complessità pratiche</b>	<b>20%</b>	<b>80%</b>

Per svolgere tutte le attività necessarie con un mix di competenze adeguato, il dimensionamento minimo di un Suap dovrebbe essere di 3 unità equivalenti compreso il Responsabile (3 persone a tempo pieno, oppure un numero maggiore di persone se si dedicano parzialmente al Suap). Dato il numero di procedimenti gestiti per full time equivalent (350) e il dimensionamento minimo obiettivo (3 fte) si ottiene il numero minimo di procedimenti che dovrebbe curare un Suap singolo o associato, pari a 1.050 pratiche.

<i>Numero minimo organico Suap</i>	<b>3 Fte</b>	<b>x</b>
<i>Numero pratiche gestite per Fte</i>	<b>350</b>	<b>=</b>
<b>Numero pratiche gestite da Suap</b>	<b>1.050</b>	

Da un'analisi statistica svolta sui Suap lombardi che utilizzano la piattaforma [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) è emerso che mediamente 100 imprese localizzate in un Comune generano per il Suap 20 pratiche/procedimenti all'anno (0,20 pratiche per 1 impresa). Dividendo per il coefficiente 0,20 (cioè moltiplicando per 5 il numero di procedimenti potenzialmente gestibili da 3 persone) le 1.050 pratiche/procedimenti annui del Suap si ottiene il numero minimo di imprese o utenti che un Suap singolo o Associato dovrebbe poter curare. Tale contingente è pari a 5.250 imprese/utenti.

<i>Numero pratiche gestite dal Suap</i>	<b>1.050</b>	<b>:</b>
<i>Numero pratiche per 1 impresa</i>	<b>0,20</b>	<b>=</b>
<b>Numero imprese servite dal Suap</b>	<b>5.250</b>	

Mediamente in Lombardia il numero di imprese è il 10% della popolazione, quindi il numero di abitanti del Comune o dei Comuni di un Suap di dimensioni minime dovrebbe astrattamente essere di 52.500 persone.

<i>Numero pratiche gestite dal Suap</i>	<b>1.050</b>	<b>:</b>
<i>Numero pratiche per 1 impresa</i>	<b>0,20</b>	<b>=</b>
<b>Numero imprese servite dal Suap</b>	<b>5.250</b>	<b>x</b>
<i>Moltiplicatore abitanti</i>	<b>10</b>	<b>=</b>
<b>Numero abitanti Comune/Comuni serviti dal Suap</b>	<b>52.500</b>	

#### 4.4. Bacini territoriali di erogazione del servizio e soluzioni aggregative

I contingenti operativi e parametri organizzativi – astrattamente individuati con il procedimento descritto – necessitano di essere attagliati al caso concreto, con particolare riferimento alla dimensione territoriale che contraddistingue la Lombardia, soprattutto con riferimento alle caratteristiche geo-morfologiche differenziate intrinseche al territorio lombardo, peraltro caratterizzato da un policentrismo amministrativo unico nel panorama nazionale.

La Lombardia presenta caratteri di specificità che la contraddistinguono (geo-morfologici, amministrativi, demografici, infrastrutturali, sociali ed economici), differenziandola da altre realtà regionali italiane e la avvicinano, per vari indicatori, ad alcuni Stati europei. Basti citare alcuni numeri per sostanziare quanto poc'anzi affermato: la Lombardia si presenta come la prima Regione del nostro Paese sia per numero di abitanti (oltre 10 milioni di abitanti) distribuiti su una superficie pari a 23.864 kmq e che rappresentano circa il 16% della popolazione totale italiana. In un'ottica sovranazionale, è demograficamente superiore a ben 16 Paesi dell'Unione Europea.

Dal punto di vista amministrativo, la Lombardia detiene il primato del numero di Comuni nel nostro Paese: al primo gennaio 2019, registra 1.509 Municipalità, pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani.

Dal punto di vista economico, la Lombardia si posiziona al 6° posto tra i 28 Paesi aderenti alla UE per quanto riguarda il PIL pro capite e al 10° posto considerando il PIL complessivo, registrando circa il doppio del PIL di Paesi come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda. Lo stock complessivo di imprese (al netto delle Pubblica amministrazione e dell'agricoltura) in Lombardia ha raggiunto la quota di 815.956 (imprese attive) al termine del 2017; a queste dimensioni economiche corrisponde un apparato produttivo e di servizio con 4,2 milioni di occupati (19% del totale nazionale), un tasso di occupazione 15-64 anni del 66,2% e femminile del 58,1%, un tasso di disoccupazione del 7,4% e un tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni pari al 29,9%. Gran parte degli aggregati economici derivano da processi di esportazione di beni di cui la Lombardia ha il primato nazionale con vendite per 112,2 miliardi di euro (il 26,9% dell'export nazionale). I maggiori partner commerciali sono i Paesi dell'UE (55,2%), Germania, Francia e Spagna. Tra gli extra UE prevalgono Stati Uniti e Svizzera, Paesi BRICS e Cina.

Di fronte ad una simile complessità e parimenti ad una tale ricchezza è, dunque, fondamentale intraprendere un ampio percorso che, coinvolgendo tutti i soggetti potenzialmente interessati, consenta di prefigurare scenari di ulteriore razionalizzazione nell'erogazione dei servizi offerti alle imprese dai Comuni lombardi, attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive. Il tramite per raggiungere siffatto obiettivo è rappresentato dall'oggetto stesso delle presenti Linee Guida, che in applicazione della L.r. n. 11 del 2014 mirano a suggerire gli indirizzi strategici ed organizzativi riguardanti proprio il Suap. In tale percorso, giova muovere dalla razionalizzazione della proiezione territoriale del servizio reso dai Suap, argomento che verrà declinato nel dettaglio all'interno dei successivi paragrafi a partire dall'individuazione di parametri e contingenti operativi che favoriscano l'efficienza del servizio per le imprese.

L'individuazione di ambiti e di bacini territoriali di erogazione del servizio e di esercizio delle funzioni amministrative incardinate nel Suap non può che essere informata, nell'ottica della costituzione di una struttura efficiente, ai seguenti criteri:

- ottimalità degli azzonamenti, dei bacini ed ambiti territoriali richiamati, nella prospettiva del raggiungimento di possibili economie di scala;
- qualificazione dell'attrattività del territorio, mediante efficientamento delle Strutture preposte al presidio dei procedimenti di pertinenza dello Sportello Unico delle Attività Produttive;
- valorizzazione delle forme aggregative già esistenti, nella prospettiva di un approccio pragmatico e funzionale all'immediata applicabilità degli indirizzi regionali da parte delle Amministrazioni comunali;
- promozione di un approccio volontaristico, nel rispetto dell'autonomia degli Enti di prossimità, del diverso grado di maturazione delle politiche pubbliche e del principio di differenziazione;
- Interconnessione del principio di volontarietà con forme di premialità verso percorsi di miglioramento dei livelli di servizio dei Suap nei territori che si riveleranno "pronti" a supportare la promozione di ulteriori step di avanzamento.

I suddetti criteri informano trasversalmente gli indirizzi di seguito proposti e costituiscono la logica fondante l'intero processo di ottimizzazione dei Suap promosso da Regione Lombardia.

Al fine di corrispondere a tale impostazione occorre valorizzare, da un lato, il ruolo centrale delle autonomie funzionali – in primis, le Camere di Commercio – nonché, dall’altro, la preesistenza di ambiti territoriali già individuati a vario titolo dalla normativa regionale, ancorché con finalità diverse dall’esercizio associato delle funzioni amministrative ascrivibili al Suap.

Considerando la proiezione territoriale di esercizio dei compiti amministrativi dei Suap, ci si riferisce espressamente ai seguenti azzonamenti:

- le circoscrizioni amministrative delle 23 Comunità Montane, che vengono prese in considerazione direttamente dalla L.r. n. 19/2008<sup>22</sup> e dal R.r. n. 2/2009, al fine precipuo dell’esercizio in forma associata di funzioni e servizi<sup>23</sup>;
- i Distretti Sociosanitari, che nella medesima normativa rinvergono la loro diretta connessione con la dimensione territoriale di esercizio delle funzioni amministrative, da ultimo ridefiniti in senso aggregativo dalla L.r. n. 23/2015 (cfr. gli ambiti distrettuali ASST)<sup>24</sup>;
- i Piani di Zona, che da decenni informano la territorializzazione delle rispettive funzioni di prossimità su tutto il territorio regionale, anch’essi recentemente oggetto di razionalizzazione da parte del Legislatore regionale<sup>25</sup>;
- le circoscrizioni amministrative delle Province e della Città metropolitana;
- in particolare, con riferimento a quest’ultima, le Zone omogenee costituite all’interno della Città metropolitana in conformità a quanto disposto dalla L.r. n. 19/2015 e dalla L.r. n. 32/2015, peraltro direttamente connesse al Suap in ragione di quanto disposto dall’art. 8 della L.r. n. 32/2015<sup>26</sup>;
- i Distretti del Commercio individuati sul territorio regionale;
- i Bacini di Imprese già oggi serviti da Uffici costituiti presso Comuni singoli oppure mediante significative Associazioni di Suap.

Muovendo dalla logica rappresentata, dunque, si individua una duplice categoria di ambiti informati al criterio di ottimalità e di diffusività sull’intero territorio regionale:

- a) Bacini Territoriali d’Area I, II e III (operanti ex se e a geometria statica);
- b) Bacini Territoriali d’Area IV e V (aventi carattere residuale e a geometria variabile), operanti in via suppletiva a copertura del territorio regionale non presidiato dai Bacini Territoriali individuati ai sensi della lettera precedente.

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 9, comma 3, della L.r. n. 19/2008.

<sup>23</sup> Cfr. l’art. 16 della L.r. n. 19/2008.

<sup>24</sup> Cfr., in particolare, l’art. 7 bis, commi 1, 2 e 3, della L.r. n. 33/2009, come modificato dalla L.r. n. 23/2015.

<sup>25</sup> Ci si riferisce ai Piani di Zona regolati dalla L.r. n. 328/2000. Su quell’impostazione, tuttavia, è intervenuta la L.r. n. 23/2015, la quale, come già anticipato, ha modificato il riferimento normativo per gli ambiti distrettuali, indicando il vincolo degli 80.000 abitanti, elevato a 120.000 nelle aree ad alta densità abitativa e ridotto a 25.000 per le aree montane e a scarsa densità abitativa. La nuova norma ha pertanto introdotto il tema dell’azzonamento per quegli ambiti che si trovano sotto tali soglie e una prospettiva di complessiva riduzione del numero dei Piani di zona previsti in origine. Le linee guida 2018-2020 di cui alla D.G.R. n. 7631/2017 hanno assunto dunque tale prospettiva e hanno posto l’azzonamento come primo obiettivo per il nuovo triennio, connettendovi, come già accaduto in passato, l’incentivo di una quota premiale del Fondo Nazionale Politiche Sociali, decrescente in base ai tempi del suo raggiungimento.

<sup>26</sup> Cfr. l’art. 8, comma 5, L.r. n. 32/2015, ai sensi del quale: «[...] Al fine di attuare l’articolo 6 della l.r. 11/2014 in tema di semplificazione alle imprese, la Città metropolitana valorizza le attività relative ai Suap di cui all’articolo 7, comma 2, della medesima legge e delle agenzie per le imprese accreditate [...] con l’obiettivo di garantire, nel rispetto della vigente normativa statale e delle competenze del sistema camerale, uno standard uniforme di servizio nel territorio dell’area metropolitana milanese».

I Bacini Territoriali d'Area I, II e III costituiscono azionamenti di Enti locali o Bacini di imprese ritenuti di dimensioni accettabili ai fini della produzione di significative economie di scala, presso i quali incardinare l'esercizio delle funzioni del Suap.

Nella logica dei criteri sopra individuati e preso atto della loro intrinseca ottimalità, essi costituiscono le invarianti della territorializzazione dei Suap singoli e associati che potranno interagire con le seguenti configurazioni (già esistenti oppure di possibile futura costituzione a titolo volontaristico):

- Bacino Territoriale d'Area I comprendente le 23 Comunità montane;
- Bacino Territoriale d'Area II comprendente tutti i Suap singoli o le aggregazioni di Suap serventi un Bacino di Imprese  $\geq 4.000$  imprese;
- Bacino Territoriale d'Area III comprendente tutte le aggregazioni di Suap nelle quali il Comune Capofila sia anche Capoluogo di Provincia.

Laddove esistano Suap singoli, Suap gestiti da Comuni Capofila o aggregazioni di Suap di dimensione più ridotta rispetto a quella sopra rappresentata, occorre tendere a progressivi azionamenti mediante appositi bandi regionali finalizzati all'ampliamento della platea di imprese aggregate nello snodo dei Suap. Tale risultato, evidentemente, sottende l'accordo tra Amministrazioni locali, nella forma della convenzione (pluriennale) oppure secondo strutture più stabili (es. Unioni di Comuni).

Rispetto alle menzionate invarianti, operano in via suppletiva i Bacini Territoriali d'Area IV e V, aventi carattere residuale, a geometria variabile, che assolvono alla funzione di presidiare la restante porzione di territorio regionale rispetto alla quale si intende sperimentare diverse (ed ulteriori) forme di associazionismo dei Suap. Essi coincidono con le seguenti strutture:

- Bacino Territoriale d'Area IV comprendente le Zone omogenee costituite in seno alla Città metropolitana di Milano, ad esclusione dei Suap singoli o delle aggregazioni di Suap già esistenti all'interno delle stesse che siano attualmente caratterizzati/e da una propria autonomia funzionale (o tendano a raggiungerla nel prosieguo, per effetto di successive aggregazioni anche eventualmente incentivate);
- Bacino Territoriale d'Area V comprendente le Camere di Commercio, anche sulla base delle articolazioni territoriali e dei presidi tecnici di prossimità diversi dalle Sedi territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 4, della L.r. n. 11/2014<sup>27</sup>.

Declinati i Bacini Territoriali di erogazione del servizio in capo ai quali intestare le funzioni amministrative dei Suap, giova definire gli ambiti entro i quali debbano di norma stimolarsi le nuove associazioni di Suap (oppure possano rafforzarsi quelle già esistenti onde raggiungere e superare la soglia di 4.000 imprese sopra individuata).

In particolare, logiche di coerenza territoriale suggeriscono la valorizzazione degli ambiti o azionamenti esistenti, cosicché le associazioni di Suap dovrebbero svilupparsi:

- entro le circoscrizioni amministrative delle Province;
- nel rispetto dei confini dei Piani di Zona o dei Distretti sociosanitari (ovvero per aggregazioni dei medesimi).

Nella costituzione di aggregazioni di Suap, inoltre, occorre adempiere al rispetto del criterio di contiguità territoriale tra le Amministrazioni locali coinvolte (i.e. tra Comuni contigui), sicché le associazioni già insistenti sul territorio che pure rispettano i parametri dimensionali sopra indicati o che aspirano al raggiungimento della

---

<sup>27</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 7, comma 4, della L.r. n. 11/2014 «La Giunta regionale, entro sei mesi dall'approvazione dei parametri organizzativi di cui al comma 3, verifica il rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali, promuovendo l'adozione di appositi piani di adeguamento. I comuni che, alla scadenza del termine stabilito dal relativo piano di adeguamento, non hanno istituito il Suap associato nel rispetto dei requisiti individuati dalle disposizioni regionali, esercitano le relative funzioni delegandole alle camere di commercio, nel rispetto dell'articolo 4, comma 11, del d.p.r. 160/2010».

soglia di almeno 4.000 imprese servite, dovrebbero operare un ri-assessment parziale onde ri-costituirsi (o meglio rafforzarsi) secondo criteri di contiguità ed entro le circoscrizioni provinciali o sub-provinciali indicate.

Il rispetto del criterio di contiguità territoriale sarà verificato da Regione Lombardia, previa interlocuzione tra le Amministrazioni direttamente interessate con i competenti Uffici regionali, mediante apposito monitoraggio a ciò specificamente finalizzato da realizzarsi a seguito della pubblicazione delle presenti Linee Guida.

Regione Lombardia supporterà le Amministrazioni nella declinazione dello strumento aggregativo da adottarsi per il rafforzamento o la costituzione di nuove aggregazioni di Suap secondo modalità che possano garantire la stabilità dell'associazione.

Ferma restando la preferenza dell'attestazione delle funzioni del Suap presso Enti locali o strutture associazionistiche già esistenti di per sé stabili (es. Comunità montane), le ulteriori associazioni potrebbero costituirsi, nella prospettiva della volontarietà, mediante i seguenti istituti/strumenti aggregativi:

- Unioni di Comuni, anche monofunzionali, di durata non inferiore a 10 anni;
- Convenzioni tra Comuni, di durata non inferiore a 10 anni.

La clausola relativa alla durata all'interno dell'associazione, comunque assistita da premialità a beneficio delle Amministrazioni favorevoli all'opzione in tal senso, potrà contemperarsi con la fissazione di una soglia minima di imprese servite, comunque non inferiore al contingente fissato dalle presenti Linee Guida in 4.000 unità, per il caso di futuro recesso volontario di una o più Amministrazioni dall'associazione ai fini del Suap. Di norma, non sarà ammessa la deroga al criterio della contiguità territoriale per le Amministrazioni facenti parte dell'associazione, salva valutazione motivata di eventuali ragioni esposte dalle medesime.

A presidio della stabilità dell'associazione e previa percezione di incentivo diretto propedeutico all'associazione stessa, per entrambi i casi considerati lo Statuto dell'Ente locale ovvero la convenzione medesima dovrebbero possibilmente recare la specificazione della clausola di decorrenza ex novo del termine ad ogni ulteriore ampliamento della compagine associativa dovuto al nuovo ingresso di un nuovo Comune.

Le prescrizioni riguardanti le clausole di durata temporale minima e di decorrenza ex novo dell'associazione saranno assistite da misure premiali ad hoc, nell'ambito di bandi regionali predisposti con riferimento alla costituzione di Suap associati.

#### **4.5. Dal Suap singolo al Suap associato. Dimensione organizzativa interna e definizione dei ruoli nell'associazione**

L'esigenza di incrementare la capacità amministrativa del Suap, come si è anticipato nel paragrafo precedente, può essere utilmente assolta mediante il ricorso ad aggregazioni di Suap (Suap associato), incardinate sui Bacini Territoriali in precedenza definiti come ottimali (cfr. *supra*). In tale prospettiva, la costituzione di un Suap Associato può rappresentare una soluzione organizzativa ottimale per i Comuni che hanno una dimensione ridotta, tale da superare i vincoli (o, meglio, i limiti) dimensionali e di risorse delle amministrazioni di prossimità e, per tale via, condurre alla strutturazione di un'organizzazione amministrativa e di professionalità interne al Suap in grado di aspirare concretamente al raggiungimento di livelli di servizio in linea con il buon andamento dell'amministrazione (in termini di efficacia ed efficienza), la produzione di economie di scala ed il soddisfacimento delle aspettative delle imprese.

Il Suap associato può avere come capofila un Comune, la Comunità Montana oppure – seppur secondo una diversa declinazione organizzativa – la Camera di Commercio, qualora abbia sviluppato il servizio di Suap Associato Camerale (cfr. *supra*).

In ogni caso, l'associazione dei Suap prelude all'assolvimento dei contingenti individuati nel paragrafo che precede, ancorché temperati dalla previsione di un contingente minimo di imprese servite, fissato nella soglia minima di 4.000 unità per ciascun Suap in forma singola o associata.

Come già rilevato, l'associazione dovrebbe perfezionarsi nella prospettiva della volontarietà e della tensione verso il raggiungimento degli obiettivi operativi e funzionali già esposti, attraverso gli istituti/strumenti aggregativi facenti capo (a) all'Unione di Comuni costituita ad hoc (anche monofunzionale, di durata non inferiore a 10 anni), oppure (b) alla convenzione tra Comuni associati (anch'essa corredata da un termine non inferiore a 10 anni).

Rispetto al Suap singolo, il Suap associato deve gestire alcuni flussi di processo tipici dell'aggregazione, quali:

- la relazione e la comunicazione con i Comuni associati;
- la consuntivazione dei costi e dei ricavi del Suap Associato e la rendicontazione ai Comuni Associati.

I modelli organizzativi del Suap Associato possono essere diversi. Quello da assumere quale riferimento, con proiezione sugli obiettivi cui riesce preordinata l'aggregazione, è il Suap Associato in grado di:

- gestire tutti i procedimenti di competenza (compresa l'edilizia produttiva) garantendo l'alimentazione del fascicolo informatico d'impresa;
- essere indipendente dai Comuni associati;
- vantare un sufficiente dimensionamento di risorse a copertura delle competenze necessarie;
- dotarsi di un Responsabile impegnato a tempo pieno nella gestione del Suap associato;
- relazionarsi con i Comuni associati per la gestione dei procedimenti attraverso una persona di riferimento individuata all'interno di ciascun Comune;
- gestire i procedimenti amministrativi, nella relazione tra Suap e Comuni associati, attraverso piattaforma informatica (non attraverso Pec o carta);
- fornire assistenza informativa e consulenza preistruttoria agli utenti;
- effettuare un monitoraggio periodico delle attività e fornire almeno semestralmente ai Comuni Associati un report che riassume i principali indicatori del Suap associato e fornisca un quadro dell'andamento economico-produttivo del territorio di competenza;
- organizzare il raccordo informativo con le imprese, i professionisti e le associazioni di categoria.
- effettuare la rilevazione periodica della soddisfazione degli utenti (imprese, professionisti e associazioni di categoria);

In quest'ottica, non sono da considerarsi Suap Associati efficaci, i Suap associati nati esclusivamente con lo scopo ultimo di fornire a più Comuni un unico front-office telematico e che si basano sulla gestione del procedimento da parte dei singoli Comuni o di Unioni di Comuni parte del Suap Associato. E' auspicabile che i Comuni associati abbiano lo stesso tariffario per l'istruttoria delle pratiche commerciali ed edilizie.

Il procedimento unico non esclude il pagamento delle spese e dei diritti dovuti dall'interessato al SUAP e agli altri soggetti coinvolti per la richiesta di autorizzazioni, nulla-osta o pareri comunque denominati sostituiti dalla dichiarazione autocertificativa, previsti da disposizioni di leggi statali e regionali vigenti nelle misure stabilite dalle stesse.

Possono essere, altresì, previsti, ai sensi dell'articolo 13 dell'allegato al d.p.r. n. 160, diritti di istruttoria per l'attività propria del SUAP la cui misura, secondo l'orientamento di cui alla Risoluzione n. 47937 del 3 aprile 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico "non risulti maggiore per l'impresa rispetto a quello che avrebbe sostenuto nel caso di gestione non informatizzata del procedimento". La ratio sottesa a tale orientamento consta del fatto che tali diritti debbano essere proporzionali, predeterminati, pubblici e tali da non vessare il privato anche in relazione all'entità dell'intervento.

Regione Lombardia, a scopo di mero indirizzo, ritiene adeguata la fissazione di diritti per l'attività propria del Suap, comunque non superiori alle seguenti soglie:

- ✓ € 80,00 per SCIA semplice e Unica
- ✓ € 40,00 per Comunicazioni
- ✓ € 250,00 per i procedimenti ordinari e SCIA condizionata
- ✓ € 30,00 per le pratiche ritenute irricevibili e le cessazioni di attività
- ✓ € 170,00 CILA, SCIA edilizia semplice e unica, SCIA alternativa al Permesso di Costruire
- ✓ € 310,00 per Permesso di costruire, SCIA edilizia condizionata e altri procedimenti edilizi ordinari

Per ogni procedimento tali diritti possono essere richiesti per una sola volta, indipendentemente dal fatto che nel corso dello stesso vi siano integrazioni, sostituzioni e rettifiche progettuali comunque configurate. Nelle more dell'attivazione di un sistema di pagamento telematico unificato l'interessato è tenuto a procedere al pagamento delle spese e dei diritti previsti dalle disposizioni vigenti secondo le modalità ordinarie. Quando prevista, l'imposta di bollo è assolta unitariamente per tutti i titoli abilitativi compresi nell'intervento, in modalità virtuale o con le modalità di cui al D.M. 10 novembre 2011 e s.m.i..

## CAPITOLO 5

### INDICAZIONI ED INDIRIZZI ORGANIZZATIVI PER I SUAP LOMBARDI

Il ruolo che lo Sportello Unico per le Attività Produttive si accinge a ricoprire quale *driver* di sviluppo locale lombardo e modalità organizzativa di riferimento per le imprese nel quotidiano rapporto con gli Enti locali, necessita di un'ultima esplicitazione riassuntiva delle linee di programmazione regionale finora compendiate. Infatti, semplificando la dimensione soggettiva e quella procedimentale in un riferimento organizzativo unico ed unitario, il Suap diviene cardine di un nuovo e più diretto rapporto tra impresa ed amministrazione.

Regione Lombardia, conscia della strategicità del processo, con i presenti indirizzi assume un approccio pragmatico e realista rispetto alla molteplicità delle vocazioni territoriali insite nella realtà lombarda, mirando non a giustapporre nuove strutture o paradigmi all'esistente, bensì a valorizzarlo nelle diverse espressioni che animano il territorio. Ciò sia per quanto attiene agli ambiti ed ai bacini territoriali di erogazione del servizio, forgiati su quelli già esistenti; sia in riferimento alla dimensione funzionale del Suap, che ne riesce confermata.

Alla luce di quanto descritto nei capitoli che precedono, in particolare, lo Sportello Unico per le Attività Produttive, sia esso costituito in forma singola oppure associata – mediante Unione o convenzione oppure nella forma peculiare del Suap Camerale – dovrebbe rispondere alle seguenti indicazioni:

1. rispetto di una serie di parametri organizzativi, contingenti operativi e livelli di servizio espressione diretta del temperamento tra la dimensione numerico-operativa e le caratteristiche morfologico-territoriali corrispondenti agli azionamenti e bacini di esercizio connaturati al contesto lombardo, descritti nel dettaglio al cap. IV. I richiamati parametri organizzativi, contingenti operativi e livelli di servizio rispondono a criteri di sufficiente adeguatezza in termini di livelli minimi di efficienza, efficacia e funzionalità;
2. rispetto dei criteri di territorializzazione dei Suap singoli e associati, nonché degli ambiti a carattere residuale a geometria variabile, con riferimento ai seguenti azionamenti:
  - Bacino Territoriale d'Area I comprendente le 23 Comunità montane;
  - Bacino Territoriale d'Area II comprendente tutti i Suap singoli o le aggregazioni di Suap serventi un Bacino di Imprese  $\geq 4.000$  imprese, sicché occorre il presidio di una soglia minima di imprese servite pari a 4.000 unità per Suap;<sup>28</sup>
  - Bacino Territoriale d'Area III comprendente tutte le aggregazioni di Suap nelle quali il Comune Capofila sia anche Capoluogo di Provincia;
  - Bacino Territoriale d'Area IV comprendente le Zone omogenee costituite in seno alla Città metropolitana di Milano, ad esclusione dei Suap singoli o delle aggregazioni di Suap già esistenti all'interno delle stesse che siano attualmente caratterizzati/e da una propria autonomia funzionale (o tendano a raggiungerla nel prosieguo, per effetto di successive aggregazioni anche eventualmente incentivate);
  - Bacino Territoriale d'Area V comprendente le Camere di Commercio, anche sulla base delle articolazioni territoriali e dei presidi tecnici di prossimità diversi dalle Sedi territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 4, della L.r. n. 11/2014;

---

<sup>28</sup> Si rileva che alla luce dei contingenti sopra esposti (cfr. cap. 4. il numero minimo di imprese servite dovrebbe attestarsi sulla soglia delle 5.000 unità. L'opzione preferibile, tuttavia, in una fase di prima sperimentazione attuativa delle presenti Linee Guida, consta della riduzione proporzionale del bacino di imprese ad una soglia tale da preservare le associazioni di Suap già esistenti ed operative nelle realtà territoriali monitorate pari a 4.000 unità per Suap (singolo o associato). La richiamata esigenza risponde altresì all'obiettivo di incrementare il livello delle associazioni virtuose esistenti che ancora non raggiungono la soglia così individuata, con la finalità di valorizzarle portandone l'entità complessiva ad un livello maggiormente desiderabile di stabilità e robustezza.

3. rispetto delle logiche di coerenza territoriale informate alla costituzione di Suap associati entro ambiti e circoscrizioni amministrative già esistenti (confini delle Strutture territoriali già citate, nonché delle Province, dei Piani di Zona o dei Distretti sociosanitari) e tendenziale rispetto del criterio di contiguità territoriale tra le Amministrazioni locali coinvolte;
4. dimensionamento minimo del Suap tale da contemplare 3 Unità equivalenti (3 persone a tempo pieno – *Full Time Equivalent*);
5. individuazione di un Responsabile del Suap – atteso il ruolo direzionale rispetto all'esercizio delle funzioni dello Sportello e all'organizzazione del lavoro interno facente capo alle risorse umane – al quale dovrebbe essere attribuito (quantomeno) un incarico di Posizione Organizzativa;
6. gestione da parte dello Sportello di un numero minimo di pratiche/procedimenti pari a 1.050 unità;
7. operatività dello Sportello informata al pieno rispetto delle disposizioni del d.p.r. n. 160/2010, in particolare per quanto attiene all'utilizzo di una piattaforma telematica integralmente interoperabile;
8. alimentazione del fascicolo Informatico d'Impresa secondo le specifiche tecniche di interoperabilità previste dalla disciplina di riferimento.

# Rapporto sugli Sportelli Unici per le Attività Produttive della Lombardia

---

Allegato statistico agli “Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le Attività Produttive (Suap)”

# SOMMARIO

<b>PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>1. ELEMENTI DI CONTESTO</b>	<b>4</b>
1.1. Dati generali	4
1.2. Peso demografico e imprenditoriale dei SUAP lombardi	6
1.3. Bacini territoriali e dimensione imprenditoriale	9
<b>2. RILEVAZIONI SUL FUNZIONAMENTO DEI SUAP LOMBARDI</b>	<b>12</b>
2.1. Informatizzazione delle funzioni di Front Office	12
2.2. Telematizzazione delle pratiche amministrative	13
2.3. Livello di operatività degli Sportelli rispetto alla gestione delle pratiche telematiche	15
2.4. Gestione telematica delle pratiche di edilizia produttiva	17
2.5. Alimentazione del Fascicolo Informatico d'Impresa	17

## PREMESSA

Il rapporto intende presentare lo stato dell'arte dell'attuazione della riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive in Lombardia a corredo del documento – di cui costituisce un allegato parte integrante – relativo agli indirizzi regionali proposti in attuazione dell'art. 7 della legge regionale n. 11 del 19 febbraio 2014 *“Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività”*. Del resto, si ritiene che il patrimonio informativo di seguito riportato rappresenti un parametro fondamentale per la valutazione dell'efficacia delle misure sin qui approntate da Regione Lombardia, nonché, soprattutto, per la verifica dell'auspicato ulteriore innalzamento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa nel futuro, una volta che gli indirizzi in materia di Suap troveranno adeguata applicazione nel contesto territoriale lombardo. In tal senso, i dati riportati accompagnano l'evolversi delle politiche pubbliche e possono concorrere a plasmare le prossime decisioni dell'Amministrazione regionale.

La prima parte del rapporto è dedicata all'illustrazione di rilevanti elementi di contesto con riguardo alla distribuzione territoriale degli Sportelli, alle forme di gestione della “funzione SUAP”, ai dati relativi alla struttura demografica e produttiva di riferimento per ciascun territorio considerato.

Negli indirizzi regionali sono già state ampiamente illustrate le correlazioni esistenti fra Sportello Unico per le Attività Produttive e territorio regionale, attesa la natura del SUAP quale modulo funzionale dell'organizzazione amministrativa caratterizzato da una proiezione territoriale “forte”, informato al presidio della dimensione di prossimità. Un'attenta analisi dei dati proposti potrebbe quindi supportare una più ampia riflessione sugli interventi necessari al miglioramento dei servizi erogati, anche attraverso l'individuazione dell'ottimalità degli azzonamenti, dei bacini e degli ambiti territoriali, nella prospettiva del raggiungimento di possibili economie di scala e della massimizzazione del beneficio producibile per le imprese operanti sul territorio regionale.

La seconda parte del rapporto attiene, invece, al funzionamento degli Sportelli Unici operativi sul territorio regionale con riferimento ad alcuni elementi utili a valutare il livello di efficienza del SUAP (gestione interamente telematica delle pratiche amministrative, attivazione dei sistemi di pagamento telematici, alimentazione del fascicolo informatico d'impresa ecc. ) e la rispondenza dello strumento al paradigma normativo di riferimento, anche con riguardo agli aspetti extra-organizzativi che concorrono a definirne la vocazione istituzionale e strategica, soprattutto laddove siano, altresì, oggetto di apposite disposizioni legislative regionali.

L'analisi muove dalle rilevazioni condotte da parte del Team degli Angeli Anti burocrazia sui dati presenti nella piattaforma messa a disposizione dal Sistema camerale *“Impresainungiorno.gov.it”* che, gestendo l'intero flusso procedimentale in modo telematico consente un puntuale e tempestivo monitoraggio dell'effettiva attività svolta dagli operatori professionali quotidianamente al servizio delle imprese.

# 1. ELEMENTI DI CONTESTO

## 1.1. Dati generali

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (art. 38 D.L. 112/2008 e d.p.r. 160/2010) ha confermato l'attribuzione al Comune della funzione di Sportello Unico, prevedendo in capo all'amministrazione comunale un'attestazione di conformità ai fini dell'accREDITAMENTO al Ministero dello Sviluppo Economico circa il possesso dei requisiti previsti dal suddetto regolamento.

**In Lombardia, la totalità dei Comuni ha istituito il SUAP** come si rileva dall'elenco presente sul portale nazionale "Impresainungiorno.gov.it.gov.it" costituito ai sensi dell'art.4, comma 10, del d.p.r. 160/2010.

A livello quantitativo risultano complessivamente **istituiti 864 SUAP da parte del 1507 Comuni lombardi**.

Il Regolamento ha, altresì, indicato le modalità con cui i Comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP, ovvero: in forma singola o associata tra loro o in convenzione con le Camere di commercio.

A livello regionale, le scelte organizzative<sup>29</sup> effettuate dalle amministrazioni locali si distinguono per un certo equilibrio tra paradigmi informati all'associazionismo e Suap istituiti dal singolo Ente locale. Infatti, la ripartizione tra le due alternative, attualmente, è pari a:

- 736 Comuni (pari al 48,83% del totale) gestiscono il SUAP in forma associata;
- 771 Comuni (pari al 51,16%) gestiscono il SUAP in forma singola.

Nella tabella seguente è riportata la **suddivisione territoriale** dei SUAP lombardi, suddivisa per Provincia/Città metropolitana<sup>30</sup>, con riferimento al rapporto con i Comuni ivi insistenti.

	SUAP ASSOCIATO		SUAP SINGOLO		TOTALE	
	N. SUAP	N. COMUNI	N. SUAP	N. COMUNI	N. SUAP	N. COMUNI
BG	8	71	172	172	180	243
BS	10	147	58	58	68	205
CO	5	45	103	103	108	148
CR	12	53	60	60	72	113
LC	4	28	57	57	61	85
LO	6	49	11	11	17	60
MN	5	32	32	32	37	64
MI	8	46	87	87	95	133
MB	3	6	49	49	52	55
PV	13	115	71	71	84	186
SO	8	41	36	36	44	77
VA	11	103	35	35	46	138
<b>TOT</b>	<b>93</b>	<b>736</b>	<b>771</b>	<b>771</b>	<b>864</b>	<b>1.507</b>

Tabella 1 - Suddivisione complessiva dei SUAP in Lombardia

<sup>291</sup> Le associazioni SUAP sono state rilevate sulla base degli atti formali (convenzione, statuto, ecc) anche se non sempre hanno dato luogo ad una effettiva gestione associata della funzione. Bisogna inoltre considerare che alcune delle aggregazioni potrebbero contenere al loro interno ulteriori forme di associazione non riferite, però, alla funzione di SUAP.

<sup>30</sup> Per i SUAP interprovinciali il calcolo del SUAP viene fatto sulla Provincia del capofila. I Comuni che fanno parte di SUAP interprovinciali vengono invece conteggiati nella casella del "n. comuni - suap associato" rispettivamente nella propria Provincia.

A livello provinciale, si nota una certa varietà del livello di associazionismo. I SUAP in forma associata sono presenti in maniera rilevante nelle province di Varese, Brescia, Pavia e Lodi. Sul territorio di Varese, i SUAP associati rappresentano il 75% dei Comuni della provincia, a Brescia circa il 70%, a Pavia il 60%. A Lodi ben 49 comuni su 60 gestiscono il SUAP in forma associata. I SUAP gestiti in forma singola dai Comuni sono la maggioranza nelle province di Bergamo, Como e Milano. Naturalmente tali dati devono essere interpretati alla luce della dimensione degli Enti locali coinvolti e del contesto territoriale nel quale essi si situano, dovendo rapportarsi quest'ultimo anche al numero di imprese operanti in ciascuna provincia, come si darà conto nel paragrafo successivo. Tali assetti, infatti, derivano da svolgimenti storici ed esperienze peculiari che contraddistinguono il territorio, oltre naturalmente alla qualità stessa delle tipologie di imprese operanti. Inoltre, occorre considerare il ruolo polarizzante ricoperto da alcune amministrazioni quali quelle dei Comuni Capoluogo, che si relazionano con i Comuni di cintura in modo diverso rispetto a quanto non avvenga tra Comuni della medesima taglia. Il tutto concorre a delineare il tipico policentrismo amministrativo lombardo, nel quale le stesse Città medie divengono attori di sviluppo territoriale ben oltre le prerogative riconosciute dal Legislatore.

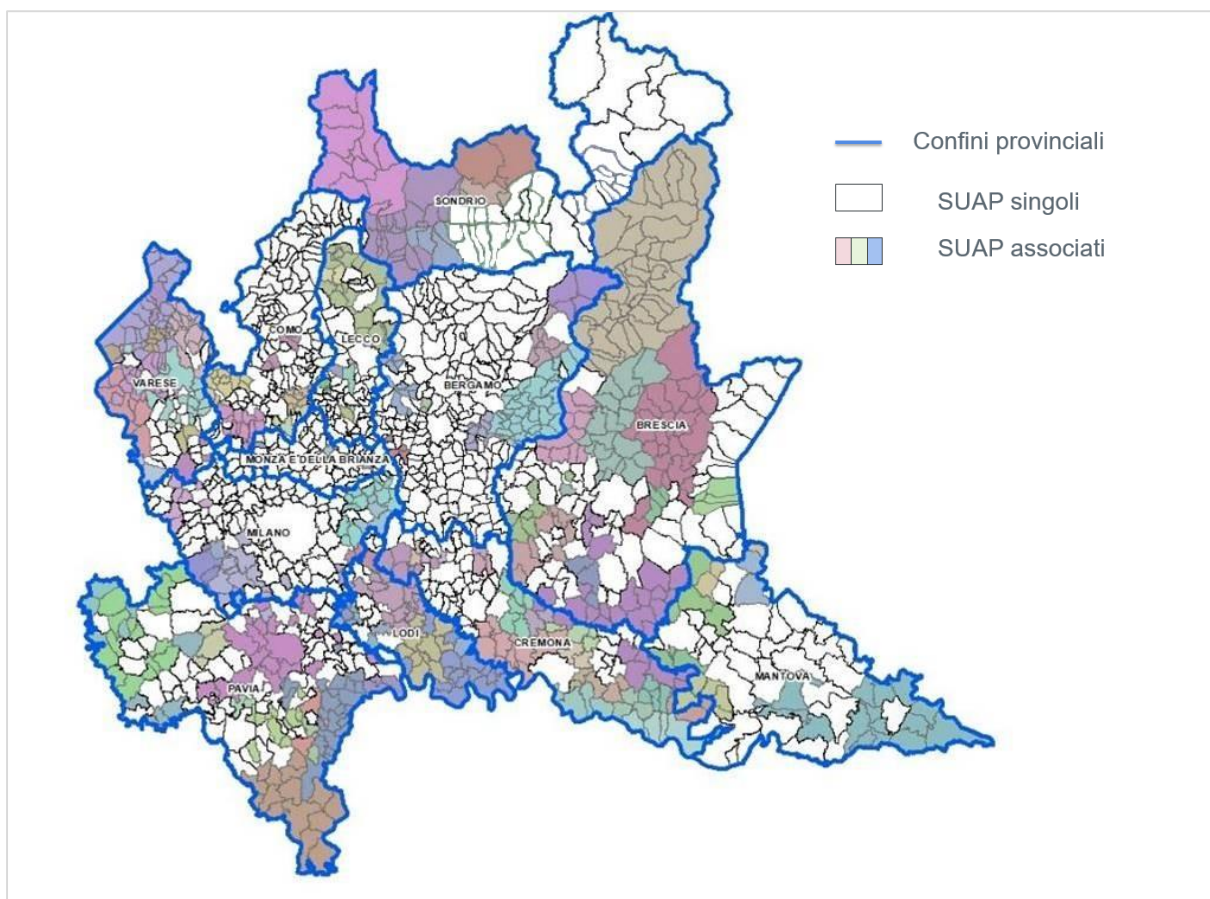


Figura 1 - Distribuzione dei SUAP in base ai modelli organizzativi

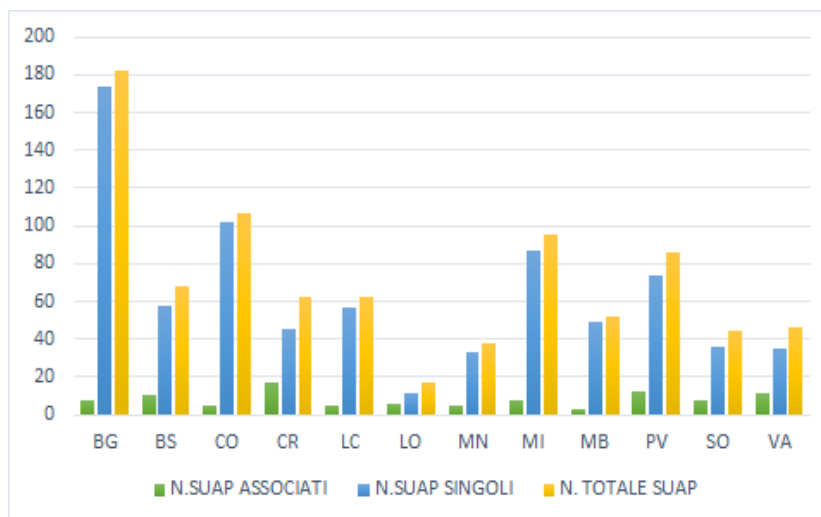


Figura 2 - Distribuzione dei SUAP, su base provinciale, in base ai modelli organizzativi

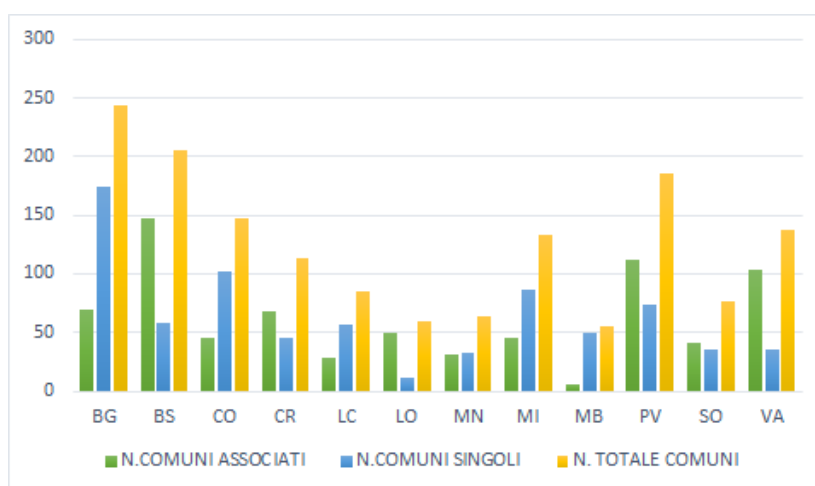


Figura 3 - Distribuzione dei Comuni, su base provinciale, rispetto all'esercizio della funzione SUAP

## 1.2. Peso demografico e imprenditoriale dei SUAP lombardi

L'apparato statistico che segue consente di svolgere una riflessione sul rapporto esistente tra il dimensionamento del Suap ed il bacino territoriale nel quale lo stesso opera.

Infatti, da un lato, il raggiungimento di economie di scala nell'erogazione del servizio presuppone dimensioni correlate al peso imprenditoriale al fine di poter raggiungere i parametri organizzativi illustrati negli indirizzi regionali, in termini di numero di pratiche evase e, soprattutto, di efficienza nel rispetto dei termini imposti dai procedimenti amministrativi gestiti. Dall'altro lato, trattandosi di un modello organizzativo di semplificazione funzionale e soggettiva, la robustezza del Suap non può non correlarsi al parametro della popolazione servita (corrispondente a ciascuna amministrazione comunale) nonché al numero stesso di imprese che esercitano la propria attività sul territorio.

Tali aspetti contribuiscono a chiarire la *ratio* sottesa agli indirizzi di cui il presente documento costituisce l'allegato statistico, laddove evidenziano la necessità di un contingente di risorse umane minimo operante a tempo pieno nello svolgimento delle attività di cui è investito il Suap, con il fine di coprire un accettabile bacino di riferimento sia in termini di dimensione territoriale sia di imprese (sedi

legali e unità locali attive) e cittadini serviti, nella prospettiva del concreto raggiungimento di nuovi e più elevati livelli di efficienza ed efficacia.

	SUAP ASSOCIATO				SUAP SINGOLO				TOTALE			
	N. SUAP	N. COMUNI	POPOLAZIONE	IMPRESE ATTIVE	N. SUAP	N. COMUNI	POPOLAZIONE	IMPRESE ATTIVE	N. SUAP	N. COMUNI	POPOLAZIONE	IMPRESE ATTIVE
BG	8	71	181.564	17.706	172	172	931.606	89.969	180	243	1.113.170	107.675
BS	10	147	604.751	59.030	58	58	657.064	73.884	68	205	1.261.815	132.914
CO	5	45	208.026	16.177	103	103	391.805	38.292	108	148	599.831	54.469
CR	12	53	124.146	11.396	60	60	234.366	22.055	72	113	358.512	33.451
LC	4	28	54.855	4.780	57	57	282.394	25.153	61	85	337.249	29.933
LO	6	49	182.327	15.196	11	11	47.438	3.916	17	60	229.765	19.112
MN	5	32	144.249	15.646	32	32	267.153	28.820	37	64	411.402	44.466
MI	8	46	309.652	25.872	87	87	2.925.006	359.890	95	133	3.234.658	385.762
MB	3	6	35.427	3.021	49	49	836.271	78.404	52	55	871.698	81.425
PV	13	115	287.949	28.200	71	71	257.861	23.575	84	186	545.810	51.775
SO	8	41	76.642	10.745	36	36	104.761	7.800	44	77	181.403	18.545
VA	11	103	532.825	45.804	35	35	357.703	31.817	46	138	890.528	77.621
<b>TOT</b>	<b>93</b>	<b>736</b>	<b>2.742.413</b>	<b>253.573</b>	<b>771</b>	<b>771</b>	<b>7.293.428</b>	<b>783.575</b>	<b>864</b>	<b>1507</b>	<b>10.035.841</b>	<b>1.037.148</b>

Tabella 2 - Suddivisione del peso demografico e imprenditoriale dei SUAP lombardi

Osservando il **peso demografico delle diverse tipologie di SUAP lombardi**, si può notare che i SUAP gestiti da una singola amministrazione si rivelano essere quelli con la popolazione rappresentata di gran lunga maggiore (7.293.428 – 72,67%), seguiti dai SUAP associati (2.742.413 – 27,33%).

	POPOLAZIONE SUAP ASSOCIATO	% SUL TOTALE	POPOLAZIONE SUAP SINGOLO	% SUL TOTALE	POPOLAZIONE TOTALE
BG	181.564	16%	931.606	84%	1.113.170
BS	604.751	48%	657.064	52%	1.261.815
CO	208.026	35%	391.805	65%	599.831
CR	124.146	35%	234.366	65%	358.512
LC	54.855	16%	282.394	84%	337.249
LO	182.327	79%	47.438	21%	229.765
MN	144.249	35%	267.153	65%	411.402
MI	309.652	10%	2.925.006	90%	3.234.658
MB	35.427	4%	836.271	96%	871.698
PV	287.949	53%	257.861	47%	545.810
SO	76.642	42%	104.761	58%	181.403
VA	532.825	60%	357.703	40%	890.528
<b>TOT</b>	<b>2.742.413</b>	<b>27%</b>	<b>7.293.428</b>	<b>73%</b>	<b>10.035.841</b>

Tabella 3 - Distribuzione della popolazione per tipologia di SUAP

Di particolare interesse è l'analisi del rapporto tra bacino di "utenza" imprenditoriale e modalità di esercizio della funzione SUAP.

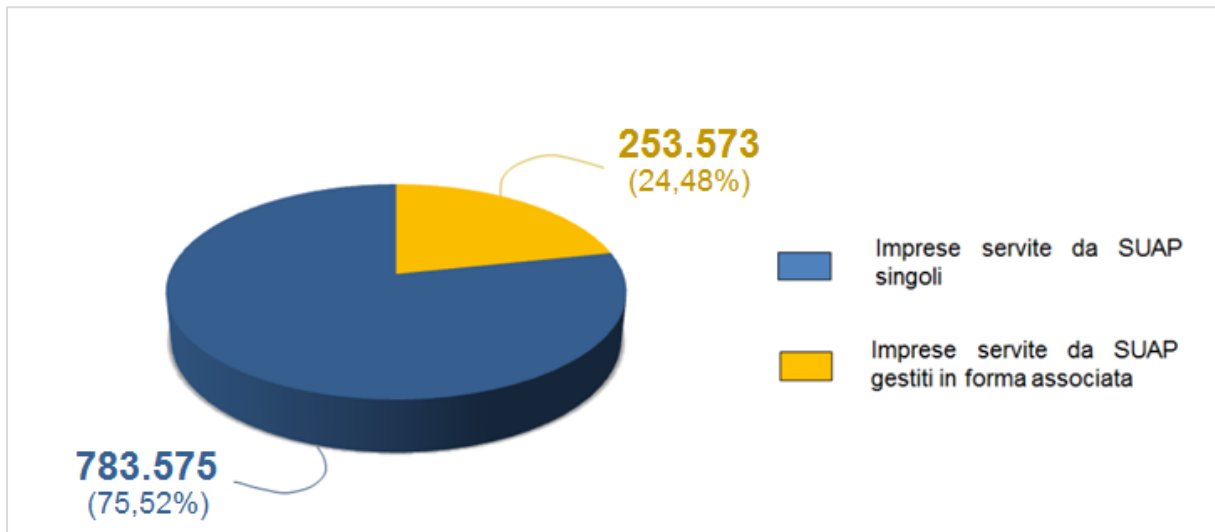


Figura 4 - Dimensionamento SUAP e bacino imprenditoriale esistente (Fonte: Registro Imprese attive– Dati al 31.12.2018)

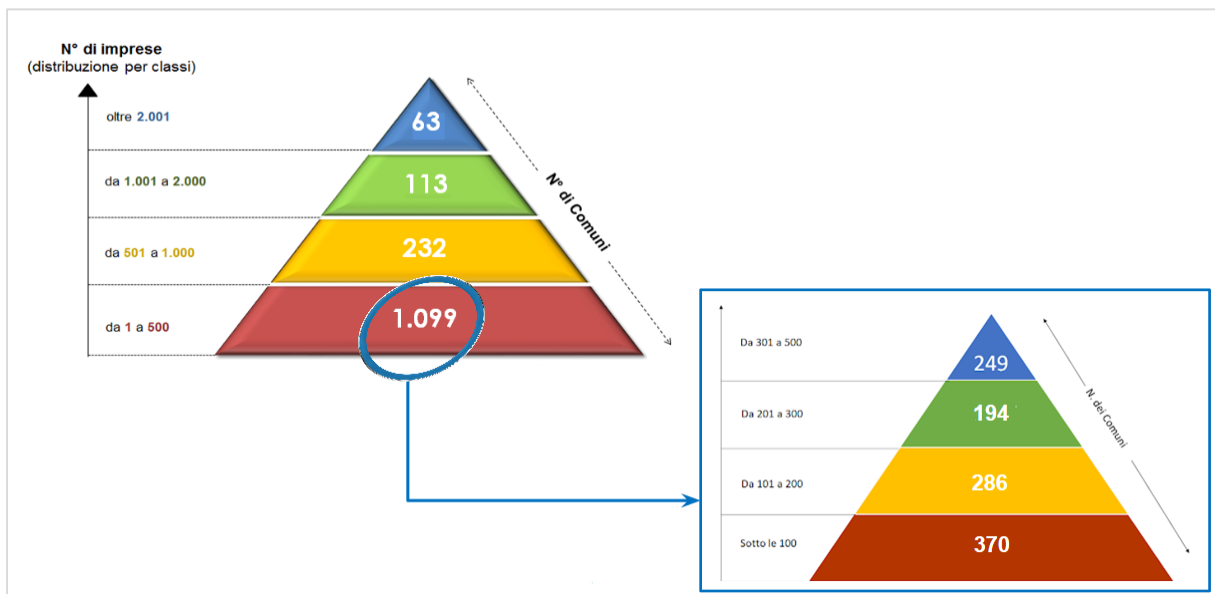


Figura 5 – Rapporto Comuni/imprese per classi dimensionali d'impresa

### 1.3. Bacini territoriali e dimensione imprenditoriale

Nel documento d'indirizzo è stata posta particolare attenzione all'individuazione di ambiti e di bacini territoriali di erogazione del servizio e di esercizio delle funzioni amministrative incardinate nel Suap, nell'ottica della costituzione di una struttura efficiente, informata all'ottimalità degli azzonamenti, dei bacini ed ambiti territoriali richiamati, nella prospettiva del raggiungimento di possibili economie di scala e delle valorizzazione delle forme aggregative già esistenti e secondo un approccio pragmatico e funzionale all'immediata applicabilità degli indirizzi regionali da parte delle Amministrazioni comunali.

Si propone, pertanto, di seguito, una cartografia che richiama i bacini - con la densità imprenditoriale di riferimento - relativi alle 23 Comunità montane, ai Comuni Capoluogo di Provincia, alle aggregazioni di Suap serventi un Bacino di Imprese  $\geq 4.000$  imprese; alle Zone omogenee costituite in seno alla Città metropolitana di Milano.

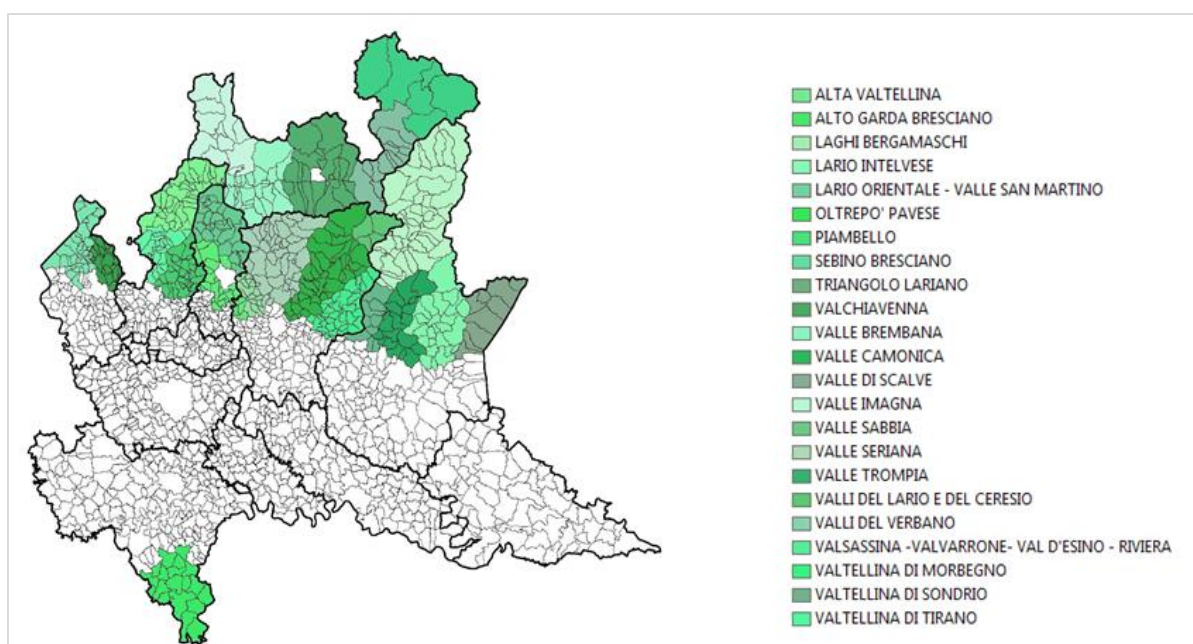


Figura 6 - Bacini territoriali delle Comunità Montane

Provincia	Comunità montana	Numero Comuni	Numero Imprese
BG	dei Laghi Bergamaschi	36	8.705
BG	di Scalve	4	470
BG	Valle Brembana	37	2.854
BG	Valle Imagna	12	1.104
BG	Valle Seriana	38	10.229
BS	del Sebino Bresciano	9	4.321
BS	di Valle Camonica	40	10.359
BS	di Valle Sabbia	25	7.671
BS	Parco Alto Garda Bresciano	9	2.896
BS	Valle Trompia	18	9.260
CO	Lario Intelvese	20	1.937
CO	Triangolo Lariano	30	5.528

Provincia	Comunità montana	Numero Comuni	Numero Imprese
CO	Valli del Lario e del Ceresio	30	2.469
LC	Lario Orientale Valle San Martino	26	6.417
LC	Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	26	3.729
PV	Oltrepò Pavese	19	2.197
SO	Alta Valtellina	6	2.568
SO	Valchiavenna	12	2.053
SO	Valtellina di Morbegno	25	3.432
SO	Valtellina di Sondrio	21	2.303
SO	Valtellina di Tirano	12	2.363
VA	del Piambello	18	3.185
VA	Valli del Verbano	24	3.476

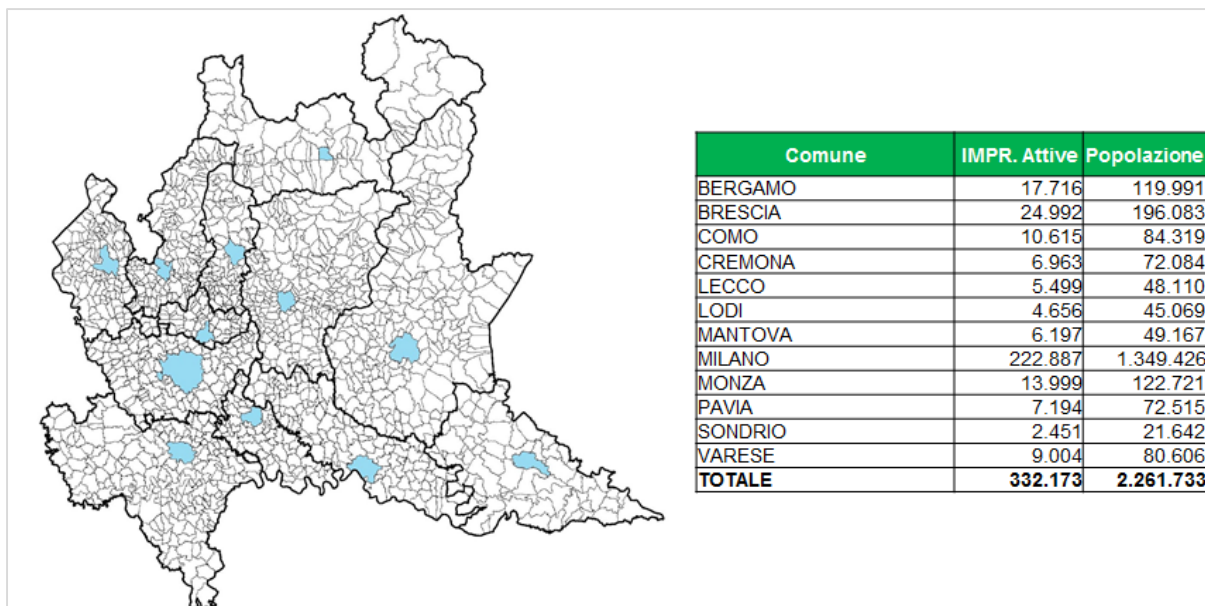


Figura 7 – Bacini territoriali dei Comuni Capoluogo

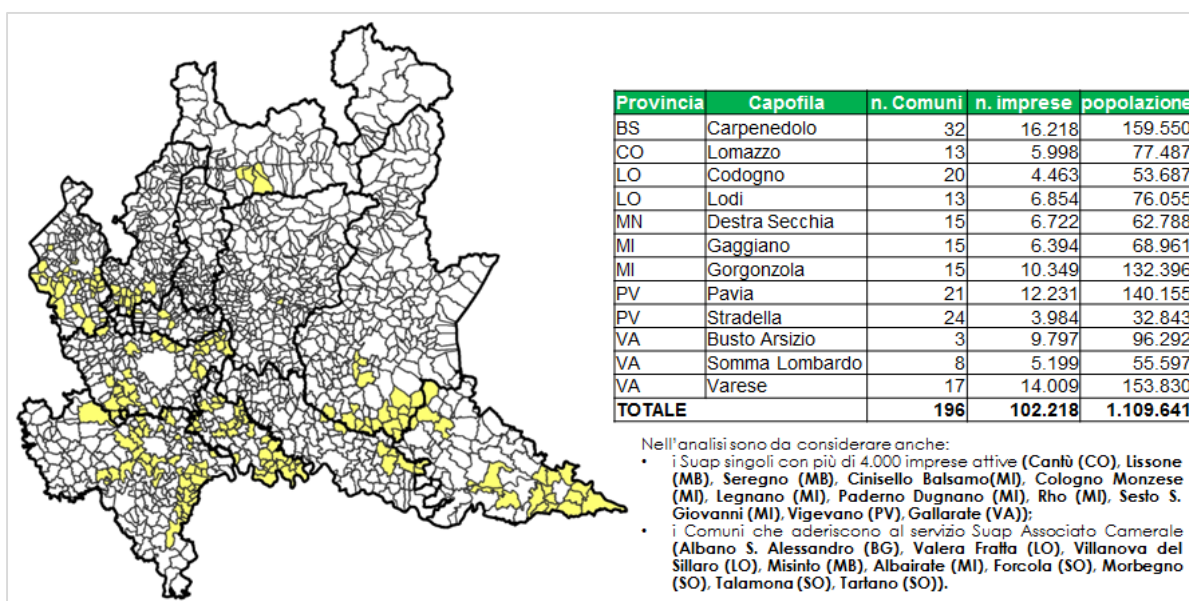


Figura 8 – Bacini territoriali relativi alle aggregazioni SUAP esistenti > 4.000 imprese

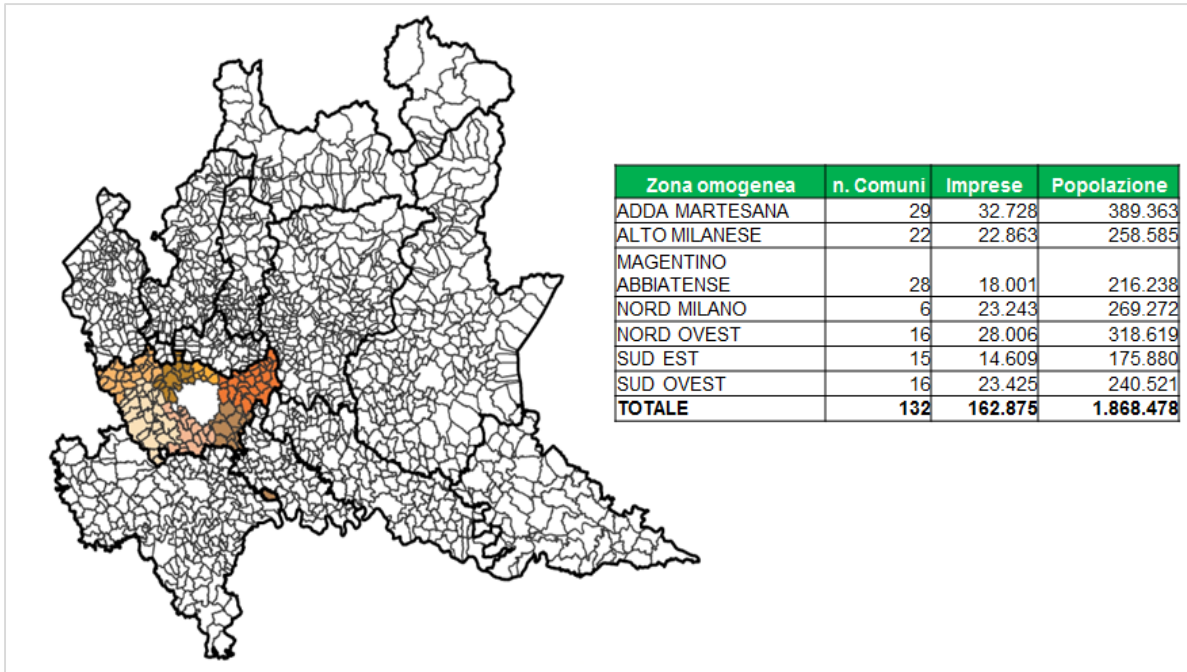


Figura 9 - Bacini territoriali relativi alle Zone omogenee della Città Metropolitana

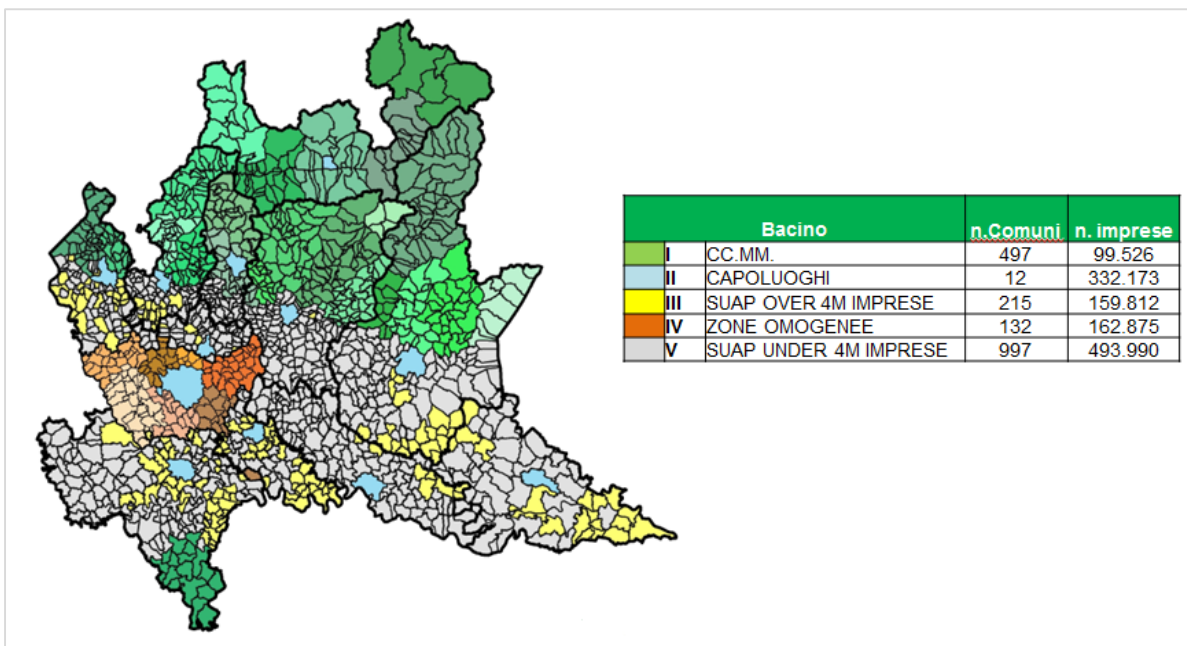


Figura 10 - Bacini territoriali – Quadro di sintesi

## 2. RILEVAZIONI SUL FUNZIONAMENTO DEI SUAP LOMBARDI

### 2.1. Informatizzazione delle funzioni di Front Office

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (art. 38 D.L. 112/2008 e d.p.r. 160/2010) ha impresso una particolare spinta al processo di telematizzazione dello sportello, con riferimento sia alle funzioni di front office sia di back office, qualificando il SUAP come un vero e proprio “hub telematico”. In Lombardia l’attuazione della suddetta riforma, anche attraverso gli interventi di accompagnamento promossi a livello regionale, ha certamente segnato un significativo innalzamento dei livelli di telematizzazione dei SUAP lombardi. Si offre di seguito una rappresentazione dei dati rilevati con riferimento alle funzioni di F.O. a livello regionale e provinciale.

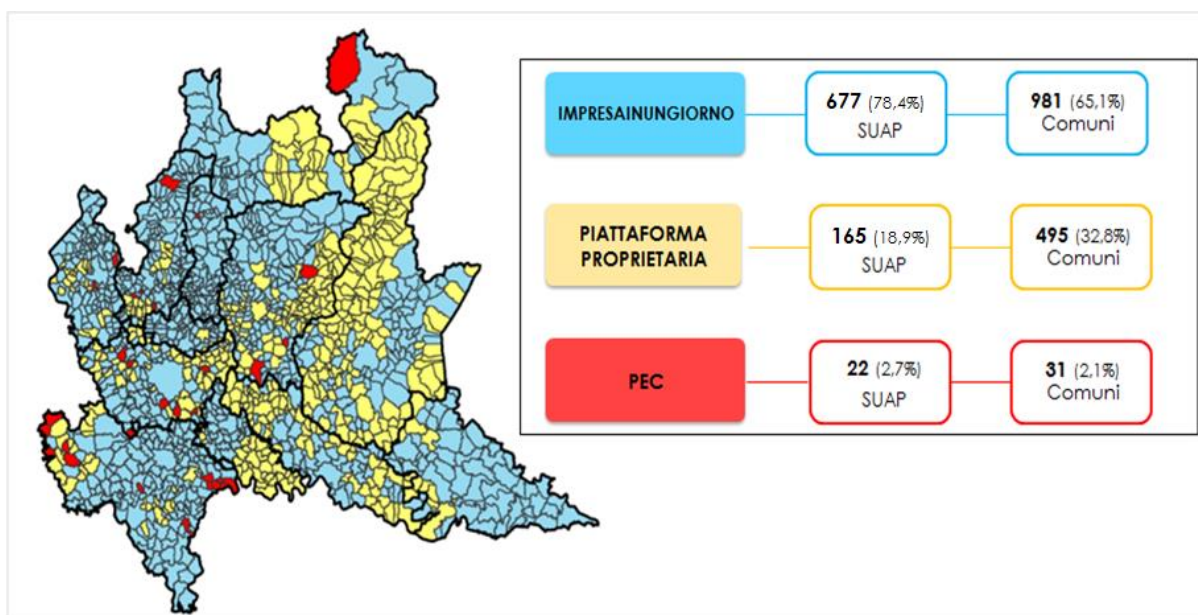


Figura 11 - Applicativi di front-end: diffusione

	IMPRESAINUNGIORNO	PIATTAFORMA PROPRIETARIA	PEC
BG	148	91	4
BS	72	133	0
CO	122	22	4
CR	46	67	0
LC	85	0	0
LO	30	30	0
MN	54	10	0
MI	73	53	7
MB	51	4	0
PV	145	28	13
SO	46	30	1
VA	109	27	2
<b>TOT.</b>	<b>981</b>	<b>495</b>	<b>31</b>

Tabella 4 - Applicativi di Front End: diffusione a livello provinciale

## 2.2. Telematizzazione delle pratiche amministrative

A norma delle previsioni contenute nel d.p.r. 160/2010 il SUAP deve gestire in forma telematica tutti gli atti riguardanti l'avvio e l'esercizio dell'attività, nonché ogni altro adempimento previsto dalle rispettive discipline legislative (e correlative fattispecie procedurali) che informano il ciclo di vita dell'impresa.

Al fine di valutare in concreto l'attuazione di tali indicazioni e, di conseguenza, il superamento della modalità "cartacea" di gestione delle pratiche, è stata effettuata una comparazione tra i volumi complessivi di pratiche presentate – nel periodo 2016/2018- sulla piattaforma SUAP del portale "Impresainungiorno.gov.it". Tale rilevazione ha in linea generale confermato il trend positivo in atto, come di seguito rappresentato.



Figura 12 - Volumi di pratiche ricevute dai SUAP  
(Fonte: "Impresainungiorno.gov.it" come Front Office - trend periodo 2016 – 2018)

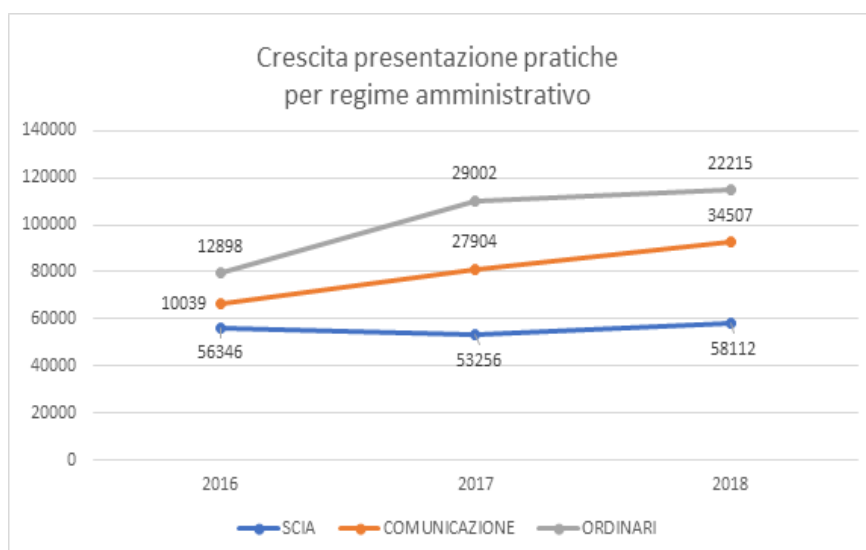


Figura 13 - Volumi di pratiche ricevute dai SUAP distribuite per regime amministrativo  
(Fonte: "Impresainungiorno.gov.it" come Front Office - trend periodo 2016 – 2018)

Come già ampiamente rilevato negli indirizzi regionali, gli interventi di accompagnamento e di assistenza ai SUAP lombardi realizzati in attuazione della L.r. 11/2014 hanno consentito l'individuazione di alcuni parametri di riferimento in termini di efficiente operatività dei SUAP. In particolare, dall'analisi statistica svolta su un campione di Suap lombardi che utilizzano la piattaforma "Impresainungiorno.gov.it" è emerso che mediamente 100 imprese localizzate in un Comune generano per il Suap 20 pratiche all'anno. Assumendo tale parametro 0,20 quale riferimento ottimale è stata quindi analizzata la corrispondenza tra le pratiche effettive presentate e/o gestite dai SUAP Lombardi nell'anno 2018 e il numero di pratiche stimate sulla base del bacino imprenditoriale di riferimento. Alla luce delle risultanze ottenute si è quindi costruita una "clusterizzazione" dei SUAP secondo i seguenti tre livelli:

- livello 1 = n. di pratiche gestite < rispetto alla proiezione delle pratiche stimate applicando il parametro pari a 0,15 pratiche/impresa;
- livello 2 = n. di pratiche gestite < rispetto alla proiezione delle pratiche stimate applicando il parametro pari a 0,20 pratiche/impresa;
- livello 3 = n. di pratiche > rispetto alla proiezione di pratiche stimate applicando il parametro 0,25 pratiche/impresa;

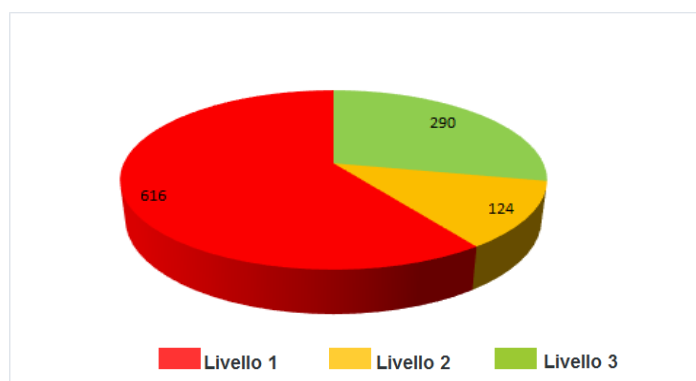


Figura 14 - Clusterizzazione dei SUAP lombardi in base al rapporto intercorrente tra pratiche effettive e previste (livello regionale)

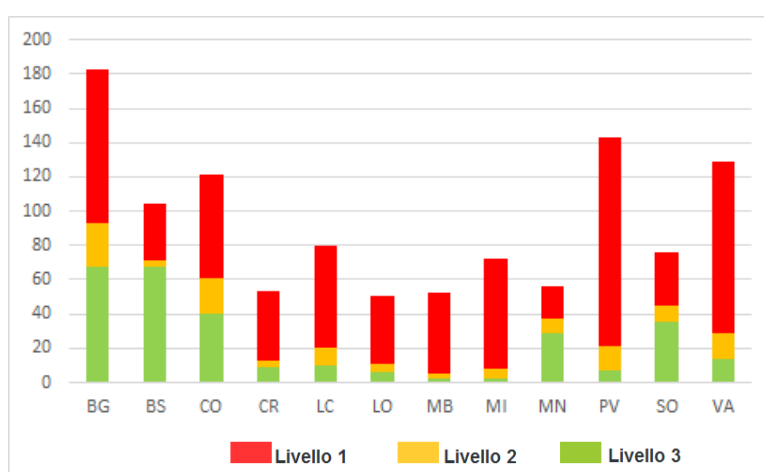


Figura 15 - Clusterizzazione dei SUAP lombardi in base al rapporto intercorrente tra pratiche effettive e previste (livello provinciale)

### 2.3. Livello di operatività degli Sportelli rispetto alla gestione delle pratiche telematiche

Il rispetto dei termini procedurali e il miglioramento delle tempistiche di evasione delle pratiche costituiscono obiettivi fondamentali a cui la struttura del SUAP deve necessariamente informare la propria attività. Per comprendere il posizionamento a livello regionale relativo al target dei SUAP che utilizzano l'applicativo camerale (che corrispondono al 78% dei SUAP presenti sul territorio) sono state condotte alcune rilevazioni ed analisi dei dati aggregati disponibili nella piattaforma. Nel 2018 sono state presentate e gestite n. 114.836 pratiche. Partendo da questo dato, sono state considerate le pratiche "aperte a sistema" cioè istruite (secondo gli stati del procedimento: da inoltrare, comunicazione, integrazione, conferenza dei servizi) e il numero di pratiche ancora da istruire (rilevazione al 31 marzo 2019). Alla luce di tali rilevazioni è stata compiuta la seguente classificazione rispetto al livello di "operatività" degli Sportelli:

- livello 1 = dal 70% al 100%;
- livello 2 = dal 50% al 70% (non compreso);
- livello 3 = < al 50% (non compreso).

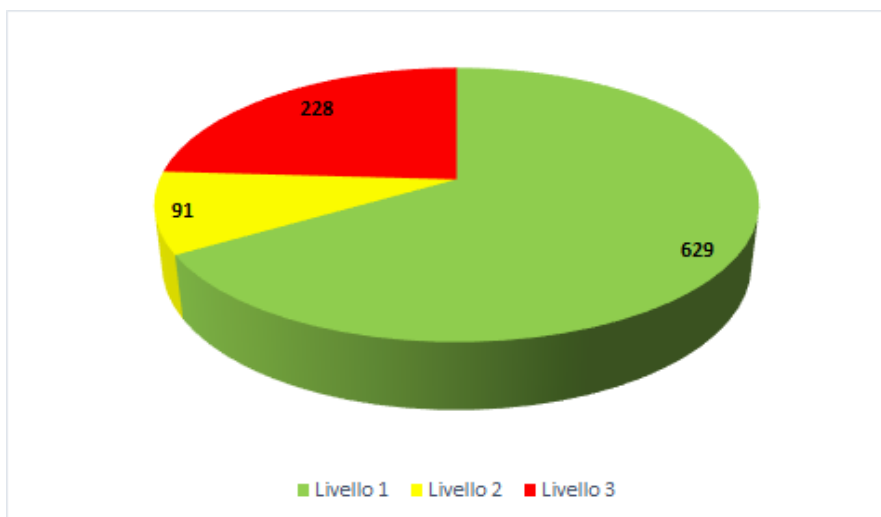


Figura 16 - Performance SUAP che utilizzano "Impresainungiorno.gov.it " come Front Office in base alla % di pratiche telematiche istruite (a livello regionale)

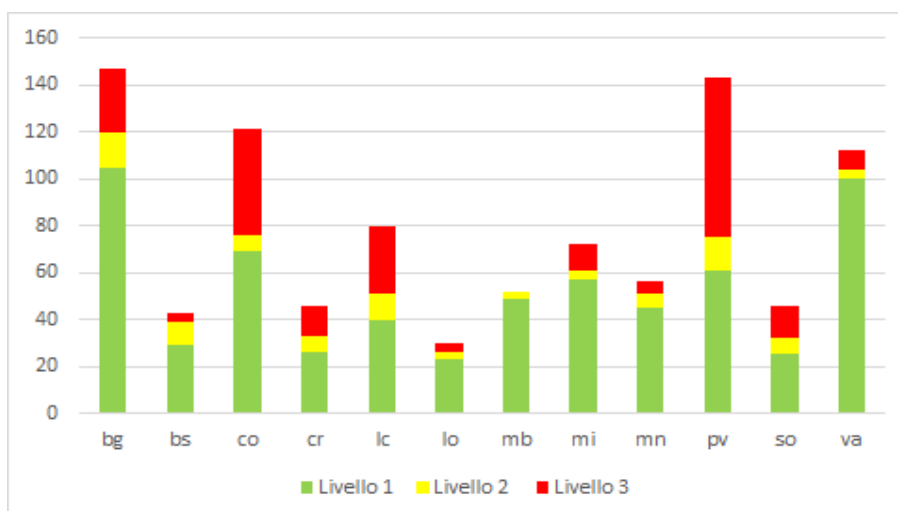


Figura 17 - Performance SUAP che utilizzano "Impresainungiorno.gov.it " come Front Office in base alla % di pratiche telematiche istruite (a livello provinciale)

Considerando, viceversa, il numero di pratiche non ancora prese in gestione dal SUAP rapportato alla totalità del numero di pratiche ricevute è stata compiuta la seguente classificazione rispetto al livello di "operatività" degli Sportelli:

- livello 1 = > 50% (compreso);
- livello 2 = dal 30% al 50% (non compreso);
- livello 3 = < 30% (non compreso).

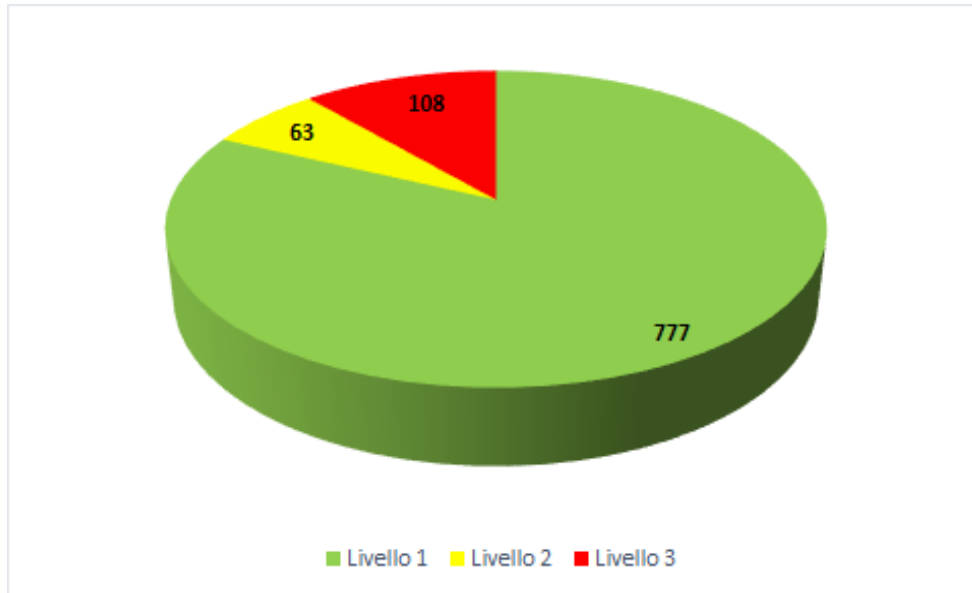


Figura 18 - Performance SUAP che utilizzano "Impresainungiorno.gov.it" come Front Office in base alla % di pratiche da istruire (livello regionale)

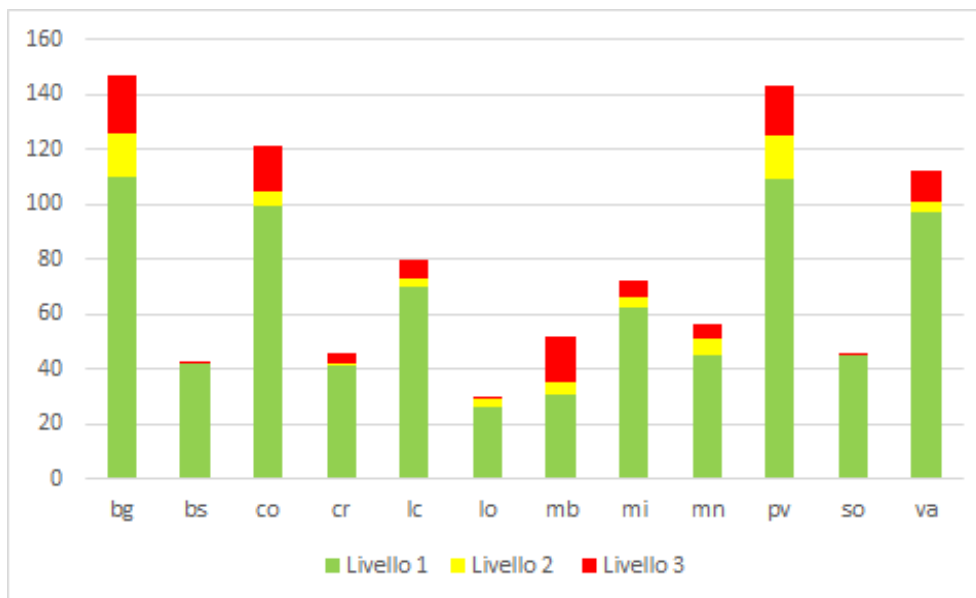


Figura 19 - Performance SUAP che utilizzano "Impresainungiorno.gov.it" come Front Office in base alla % di pratiche da istruire (livello provinciale)

## 2.4. Gestione telematica delle pratiche di edilizia produttiva

Il d.p.r. n.160/2010 all'art 4. comma 6, attribuisce allo Sportello unico per le attività produttive (Suap) anche le competenze in materia di edilizia produttiva - salva diversa disposizione dei Comuni interessati - con la correlata previsione relativa alla presentazione e gestione delle pratiche di edilizia produttiva in modalità esclusivamente telematica, secondo i requisiti individuati dal d.p.r. 160/2010 e dal relativo allegato tecnico. E' stata, quindi, condotta una rilevazione sulla gestione di tali pratiche in modalità telematica o ancora in forma cartacea che ha fornito i seguenti esiti:

- Sì = gestione cartacea
- No = gestione telematica



Figura 20 - Classificazione degli Sportelli sulla base della gestione telematica delle pratiche di edilizia produttiva

## 2.5. Alimentazione del Fascicolo Informatico d'Impresa

Il SUAP, in quanto *dominus* di tutti procedimenti amministrativi relativi all'esercizio di un'attività economica è anche – per espressa previsione legislativa art 43 bis, d.p.r. 445 – il principale soggetto pubblico tenuto ad alimentare il Fascicolo Informatico d'Impresa. Tale alimentazione avviene automaticamente attraverso l'utilizzo della piattaforma mentre per gli altri SUAP sono disponibili altre modalità di alimentazione secondo le previsioni del C.A.D. In base alla rilevazione del numero di documenti depositati nelle annualità 2017/2018 è stato registrato un significativo incremento pari al 18,83%.

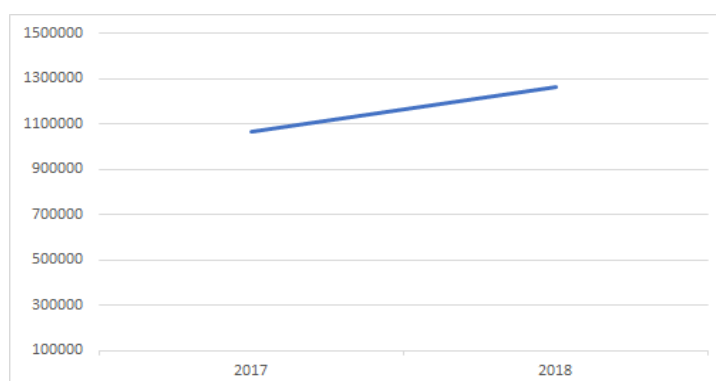


Figura 21 - Trend del numero di documenti depositati nel Fascicolo Informatico d'Impresa